

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LÉGISLATION RELATIVE

AUX

MONUMENTS ET OBJETS D'ART

DONT LA CONSERVATION

PRÉSENTE UN INTÉRÊT NATIONAL

AU POINT DE VUE DE L'HISTOIRE OU DE L'ART

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Louis TÉTREAU

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1896

THÈSE

DE

DOCTORAT

La Faculté n'entend donner ni approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

71287000

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LÉGISLATION RELATIVE
AUX
MONUMENTS ET OBJETS D'ART

DONT LA CONSERVATION
PRÉSENTE UN INTÉRÊT NATIONAL
AU POINT DE VUE DE L'HISTOIRE OU DE L'ART

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Lundi 22 Juin 1896, à 2 heures 1/2

PAR

Louis TÉTREAU



Président : M. DUCROCQ.

Suffragants : { MM. LARNAUDE, } professeurs.
WEISS, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1896

A MON PÈRE

A MA MÈRE

BIBLIOGRAPHIE

- Bardoux.** — Rapport au Sénat sur le projet de loi pour la conservation des monuments et objets d'art.
- Challamel (Jules).** — La loi du 30 mars 1887 (Etude de législation comparée) ; Annuaire de législation française, 1888.
- Courcelle-Seneuil.** — Rapport au Conseil d'État, 28 février 1881.
- Ducrocq.** — La loi du 30 mars 1887 et les décrets du 3 janvier 1889 (Picard, 1889).
- Cours de droit administratif.
- Dupré et Ollendorf.** — Les Beaux-Arts (Répertoire général de droit administratif).
- Législation étrangère.** — Annuaire de législation étrangère, années 1874, 1876, 1881, 1883, 1884, 1887, 1892.
- Morgand (Henri).** — Monuments historiques et objets d'art. — *Revue générale d'administration* (février, mars, avril 1889).
- Pariset (Ernest).** — Les Monuments historiques (1891).
- Proust (Antonin).** — Rapports à la Chambre des députés.
- Saleilles.** — *Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur* ; I, 1891 ; III, 1893.
- Législation italienne relative à la conservation des monuments et objets d'art (Dijon, 1894).
- Weiss (André).** — Philippe Pot devant la Cour d'appel de Dijon. — *La France judiciaire* ; XI, 1^{re} partie.

INTRODUCTION

La loi qui a pour but d'assurer la conservation des monuments et objets mobiliers présentant un intérêt historique ou artistique remonte au 30 mars 1887.

Le règlement d'administration publique rendu pour son exécution n'est intervenu que le 3 janvier 1889.

Comment ces deux textes, qui ont introduit, non seulement dans notre droit civil et dans notre droit administratif, des innovations considérables, mais qui ont aussi singulièrement modifié des règles et des pratiques suivies depuis longtemps, comment ces deux textes doivent-ils être interprétés et appliqués ? Comment trancher les conflits qui peuvent s'élever entre les différents services intéressés ; quelle est la portée des nouveaux principes édictés en matière de servitudes d'utilité publique et de domanialité publique ; quels sont les droits et les devoirs de l'État, des départements, des communes et des établissements publics ? Quelles garanties sont données aux intérêts privés ? Quelles sanctions peuvent atteindre les infractions, et, enfin, comment doit-on comprendre les dispositions qui étendent cette loi à l'Algérie et aux pays de protectorat ?

Toutes ces questions délicates et importantes nous ont paru dignes d'être examinées aujourd'hui dans leurs détails juridiques et sous leur aspect multiple et varié. Nous avons pensé qu'il ne serait peut-être pas non plus sans intérêt de rechercher ce qu'est devenue la loi du 30 mars 1887, quelle application en a été faite par le gouvernement, par les tribunaux judiciaires ou administratifs ; quels effets elle a produits, et enfin si cette loi a répondu à l'attente de ceux qui l'avaient si vivement appelée.

Si nous avons été assez heureux pour résoudre quelques unes des difficultés rencontrées sur notre route, si nous pouvons contribuer, pour une faible part, à assurer à nos richesses artistiques une protection plus efficace, nous aurons justifié le choix de notre sujet et l'intérêt que nous avons cru pouvoir lui attribuer.

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE HISTORIQUE.

L'histoire des origines d'un pays, de sa civilisation et de son génie est écrite dans ses monuments. La préoccupation de conserver les œuvres d'art, témoins des temps passés, répond donc à un sentiment national. Ce n'est pourtant qu'à la fin du siècle dernier que se manifesta pour la première fois, dans des décrets sur lesquels nous aurons à revenir, la pensée d'assurer cette conservation. Jusque là, le goût et le respect de nos antiquités nationales semblent avoir fait défaut au législateur comme aux artistes, au gouvernement comme au pays. Au milieu de l'indifférence générale, les mutilations et les destructions s'accomplissent, les richesses artistiques disparaissent, et ainsi s'effacent insensiblement les notions précises d'un passé si intéressant pour nous.

Le jour où la philosophie et l'histoire s'accordèrent pour constater dans la vie du genre humain un développement progressif, manifesté par une suite d'états sociaux issus les uns des autres et différents, la conservation des monuments, témoins de chacun de ces états, fut reconnue comme une nécessité publique. « Mieux que tous les livres, les donjons de Coucy et de Gisors, les murailles de Carcassonne et d'Avignon nous instruisent sur la puissance

du régime féodal. Sur ces livres de pierre, on trouve ce qu'Augustin Thierry appelait l'âme de l'histoire (1) ».

Malheureusement, à l'époque où ces idées faisaient leur première apparition, les passions politiques en arrêtaient le développement normal, et les législateurs de la Révolution, en prescrivant les mesures nécessaires à la conservation des objets pouvant essentiellement intéresser les arts, ordonnaient en même temps « la destruction des monuments susceptibles de rappeler la féodalité et l'anéantissement de tout ce qui était propre à faire revivre le souvenir du despotisme (2) ».

Les décrets de 1792 et la législation qui leur fait suite ont surtout rapport à la conservation et au choix des statues, vases et autres objets contenus dans les édifices « ci-devant royaux », dans les maisons nationales, et même dans celles des émigrés ; ils s'occupent aussi de la constitution de nos musées.

Mais la nécessité d'une sanction en vue d'assurer la protection des monuments de l'art s'imposait promptement, et les décrets des 13-17 avril 1793, des 6-16 juin 1793 édictèrent des peines de deux ans de détention ou de fers contre les auteurs des mutilations ou dégradations des chefs d'œuvre exposés dans les lieux publics ou des monuments dépendant des propriétés nationales.

Cette législation devait d'ailleurs rester sans résultats. Comme notre Code pénal, dont nous rappellerons plus loin les dispositions, elle ne s'appliquait qu'aux délits, c'est-à-dire aux mutilations accompagnées de l'intention criminelle, et dès lors, grâce à l'indifférence ou à l'hostilité

(1) A. Proust, Rapport fait au nom de la commission de la Chambre des Députés, n° 1501.

(2) Décrets des 11-14 août 1792 et 16 septembre-19 novembre 1792.

des pouvoirs publics, l'œuvre de destruction se poursuivait sous tous les régimes, et les pertes irréparables se succédèrent sans interruption.

« Chose étrange, dit M. de Montalembert dans son livre sur l'État actuel de l'art religieux en France, la Restauration, à qui son nom seul semblait imposer la mission spéciale de réparer et de conserver les monuments du passé, a été, tout au contraire, une époque de destruction sans limite. Il n'y a pas un département, en France, où il ne se soit consommé, pendant les quinze années de la Restauration, plus d'irremédiables dévastations que pendant toute la durée de la République et de l'Empire ».

Aucun texte législatif ne permettait, en effet, de s'opposer à ces actes de vandalisme et de protéger ce qui restait encore debout de notre grand art national.

Si le Code pénal, comme l'a fait justement remarquer M. le professeur Ducrocq (1), avait, en s'inspirant des lois précédentes et en les complétant, puni, dans son art. 257, d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de cent francs à cinq cents francs, la destruction ou la dégradation des monuments, statues, et autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publiques, et élevés par l'autorité ou avec son assentiment, cet article était absolument insuffisant, puisque la première condition constitutive du délit qu'il réprime, c'est l'intention criminelle. Il ne permettait donc d'atteindre ni le propriétaire dégradant sa propre chose ni les auteurs de restaura-

(1) La loi du 30 mars 1887, sur la conservation des monuments et objets mobiliers présentant un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art. (Extrait des comptes rendus de l'Académie des Sciences morales et politiques, 1889).

tions malheureuses ou maladroites, parfois aussi funestes que des destructions.

Par la même raison, les autres dispositions du Code pénal punissant les auteurs des dégradations, destructions et dommages causés aux diverses propriétés et prévus dans les art. 434 et suivants, ne permettaient l'intervention de la puissance publique que pour les crimes ou délits spéciaux définis par ces articles. Or, les dévastations qu'il fallait conjurer n'étaient jamais le résultat d'un acte criminel ou simplement délictueux. L'Etat lui-même donnait l'exemple de destructions accomplies sans nécessité, de restaurations entreprises sans méthode et sans goût, d'aliénations d'objets mobiliers, régulières au point de vue administratif, mais à jamais déplorables au point de vue de l'art. De leur côté, les communes, les fabriques et tous les établissements publics procédaient de même, et souvent avec les autorisations de leurs tuteurs officiels.

C'est dans ces circonstances que, le législateur persistant à s'abstenir, un grand mouvement d'opinion publique se produisit, et amena le gouvernement à prendre les premières mesures administratives qui, cinquante ans plus tard, devaient aboutir à notre loi.

Dans une de ses plus belles œuvres, Victor Hugo venait de ressusciter le vieux Paris ; dans des articles de la *Revue des Deux-Mondes*, il déclarait aux démolisseurs une guerre qu'il fut sur le point de reprendre, dans les dernières années de sa vie, quand il s'agit d'empêcher la destruction de la fontaine de la rue du Vertbois, d'un intérêt pourtant secondaire.

De leur côté, des hommes appartenant à tous les partis, Chateaubriand, Montalembert, Mérimée, Vitet, les archéologues de toutes nos contrées, les sociétés d'antiquaires

entreprenaient une véritable croisade contre les successeurs des briseurs d'images de la Révolution, contre les associés de ce qu'on appelait alors la Bande Noire. Les artistes, les écrivains s'enrôlaient dans cette armée, qui, sous le gouvernement de juillet, et dès 1830, remporta sa première victoire.

L'exposé des motifs de la loi de 1887 rappelle que, en 1830, les Chambres, s'associant au mouvement de l'opinion, votèrent un premier crédit de 80,000 francs pour la conservation des monuments historiques.

Depuis cette époque, une allocation de cette nature a toujours été portée au budget ; elle a été successivement augmentée et figure aux derniers budgets pour un chiffre de 1,174,800 francs.

Cette somme est encore bien insuffisante si l'on songe à l'étendue des obligations imposées au service des monuments historiques, au nombre et à l'importance des monuments qu'il s'agit de sauver de la ruine. Nous verrons plus loin comment on parvient à pourvoir aux besoins les plus urgents, grâce au concours des différentes parties intéressées à la protection des édifices menacés.

Le ministre de l'Intérieur qui, en 1830, obtenait le premier crédit de 80,000 francs, posait, dès lors, les bases du fonctionnement du nouveau service qu'on allait créer et la méthode qui devait lui servir de guide pour la répartition des fonds : subvenir aux réparations les plus urgentes, encourager les administrations locales propriétaires ou affectataires, concourir par des subventions aux dépenses qu'elles s'imposeraient elles-mêmes pour la conservation des monuments, et proportionner ces subventions à ces dépenses, tels sont les principes qui ont été appliqués, avant la création de la commission des monu-

ments historiques, pour l'emploi des crédits votés par les Chambres, et qui le sont encore aujourd'hui.

Cette commission fut établie par un arrêté du 29 septembre 1837, de M. de Montalivet, ministre de l'Intérieur, mais elle ne fut réellement instituée que par l'ordonnance royale du 19 février 1839 : dès la première séance, M. Vitet signala l'insuffisance de la législation et demanda de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, afin de dégager les monuments encombrés par des constructions. On décida de demander au ministre de l'Intérieur une décision, ou plutôt un avis fixant la législation en matière d'expropriation pour cause artistique. Ainsi, dès le début, l'attention du gouvernement était appelée sur la plupart des questions qui vont faire l'objet de la loi de 1887.

Il n'entre pas dans le cadre de ce travail de retracer les différentes phases par lesquelles a passé le service des monuments historiques. Nous nous bornerons à les résumer rapidement, pour arriver à faire comprendre l'utilité de la nouvelle législation.

La commission des monuments historiques avait un double but à atteindre : elle devait, d'abord, établir le classement des édifices dignes d'être conservés, et procéder ensuite aux réparations les plus urgentes.

Les monuments à classer lui étaient signalés soit par les inspecteurs généraux ou par les membres de la commission, soit par les sociétés savantes, soit enfin par tous ceux qui s'intéressent aux choses de l'art.

Sous les différents régimes qui se succèdent en France, la commission procède à son travail ; le service des monuments historiques est rattaché à différents ministères suivant les époques ; la subvention, qui va toujours en

augmentant, est transportée avec le service, que l'on trouve successivement au ministère de l'Intérieur, au ministère d'État en 1853, puis au ministère des Beaux-Arts. Aujourd'hui, le service des monuments historiques fait partie de la direction des Beaux-Arts, laquelle dépend du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, depuis la suppression, survenue le 30 janvier 1882, du ministère des Arts, créé par Gambetta le 14 novembre 1881.

La constitution et les attributions de la commission ont souvent varié; nous dirons seulement un mot de son mode de fonctionnement au moment où la loi est venue consacrer définitivement ses attributions.

Lorsqu'un monument lui était signalé, le bureau des monuments historiques, qui fait partie de l'administration centrale de la direction des Beaux-Arts, constituait le dossier, qu'il remettait à l'un des membres de la commission, chargé de faire le rapport. Après examen, la commission proposait alors au ministre de prendre ou de ne pas prendre un arrêté de classement.

Mais, dans l'état de la législation, ou plutôt en l'absence de toute législation, ce classement ne donnait aucun droit à l'administration, ainsi qu'on le verra bientôt par l'exposé des faits qui ont motivé la loi de 1887.

Le travail de la commission des monuments historiques, poursuivi sans relâche depuis sa formation, lui a permis de dresser une liste, qui, dit l'honorable M. Bardoux dans son rapport au Sénat, comprenait alors plus de deux mille édifices et un nombre considérable d'objets mobiliers, tels que tapisseries, vases, bijoux, boiseries, sculptures, etc. C'est le classement des monuments historiques.

Une fois le monument classé, aucun travail de restauration ou de décoration ne devait être exécuté sans que

le projet ait été préalablement approuvé par le ministre des Beaux-Arts ; tel était du moins l'esprit des circulaires et des instructions ministérielles (1), publiées à différentes époques pour arrêter les entreprises téméraires des administrations locales. Mais la plupart du temps, le classement était fait d'office, sans le concours et à l'insu des propriétaires des monuments. C'était seulement lorsque ces propriétaires sollicitaient une subvention que la commission pouvait imposer ses conditions et en surveiller l'exécution ; il y avait alors un véritable contrat.

L'arrêté du ministre classant le monument était notifié au préfet et au maire ; nous venons de dire qu'il n'était pas toujours porté à la connaissance du véritable propriétaire. Le monument se trouvait inscrit sur la liste générale et placé sous le contrôle des inspecteurs généraux du service, dans la circonscription où il avait été classé.

C'est alors que les difficultés commençaient.

Parmi ces monuments, en effet, il fallait distinguer ceux qui appartenaient à l'État, ceux qui appartenaient aux départements, aux communes et établissements publics, et enfin ceux qui appartenaient aux particuliers.

Quels étaient les effets juridiques du classement à l'égard de ces différents propriétaires ?

Il ne faut pas hésiter à répondre qu'ils étaient absolument nuls.

En ce qui concerne les édifices affectés à des services publics, les administrations auxquelles ils avaient été attribués se refusaient absolument à admettre le con-

(1) Instructions et circulaires ministérielles des 16 novembre 1832, 19 février et 1^{er} octobre 1841, 31 octobre 1845, 22 avril 1852, 8 octobre 1874.

trôle et l'autorité de la commission des monuments historiques.

Pour l'exécution d'un travail public, pour l'installation d'un service quelconque, on détruisait ou on démolissait en partie des monuments ayant un intérêt considérable, et la commission chargée de les protéger, n'apprenait quelquefois les projets de construction qu'après leur entier achèvement.

Les municipalités, les fabriques, les établissements publics, acceptant des offres qui leur paraissaient avantageuses, vendaient à des étrangers ou à des collectionneurs français leurs objets les plus précieux.

Les conflits s'élevaient de toute part. A Avignon, le ministère de la guerre ne voulait pas se dessaisir de la partie du palais des Papes où, d'accord avec la ville, il avait installé des casernes. Les ingénieurs menaçaient, par la construction d'une digue, les remparts du mont Saint-Michel. A Nancy, la porte Saint-Georges était compromise par le tracé d'une voie que la ville se proposait d'ouvrir sur son emplacement, et, pour sauver ce monument presque unique de notre architecture militaire, la commission des monuments historiques était obligée de prélever sur son budget une somme de 200,000 francs, afin de permettre à la municipalité de modifier le parcours de la voie projetée.

Dans bien des cas analogues, le ministre compétent, absolument désarmé, laissait détruire les monuments qu'il était impuissant à défendre.

Sans doute, le gouvernement pouvait user du droit d'expropriation qui lui avait été reconnu dès la discussion de la loi du 8 mars 1810, comme nous le verrons en étudiant l'art. 4 de la loi actuelle. Mais était-il possible d'af-

fecter chaque année une partie des crédits alloués pour la restauration et l'entretien des monuments historiques à l'acquisition de ceux de ces immeubles qui se trouvaient menacés ? Ces crédits, déjà si insuffisants, auraient été détournés de leur véritable destination, et ce n'est que tout à fait exceptionnellement qu'on a pu acquérir quelques monuments particulièrement intéressants.

L'administration avait bien fait admettre par le Conseil d'État, statuant au contentieux (12 mai 1846 (1), hospice de Tonnerre) que la décision ministérielle classant un monument au nombre des monuments historiques, constituait un acte d'administration et de tutelle non susceptible d'être attaqué par la voie contentieuse, mais où était la sanction si le propriétaire de l'immeuble passait outre ? Le classement restait inefficace ; tout au plus l'État, s'il avait autrefois accordé des subventions pour entretenir cet immeuble, pouvait-il réclamer la restitution de la subvention. Ce résultat était sans effet, au point de vue artistique, si les travaux étaient exécutés, si l'édifice était détruit ou simplement mutilé. D'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà dit, les travaux étaient, la plupart du temps, entrepris, exécutés et achevés avant que l'État en fût informé.

La jurisprudence administrative du Conseil d'État s'était prononcée dans le sens de l'arrêt de 1846 ; elle avait décidé que lorsqu'une fabrique ou une commune demandait l'autorisation de contracter un emprunt destiné à pourvoir à des travaux de restauration d'une église ou de tout autre monument classé, il y avait lieu, avant de statuer, de consulter le ministre des Beaux-Arts, sur le point

(1) LEBON, 1846, p. 279.

de savoir si les travaux projetés n'étaient pas de nature à altérer le caractère de l'édifice (11 avril 1881, fabrique d'Assier) (1).

Cette décision s'inspirait également des principes qui avaient dicté l'arrêt du Conseil d'Etat statuant au contentieux ; on y invoque aussi le droit dit de tutelle (2) que le Conseil d'État exerce sur les établissements publics lorsqu'ils s'adressent à l'État en vue d'obtenir une autorisation quelconque. Mais, là encore, il n'y avait qu'une garantie accidentelle, puisqu'elle ne pouvait être exercée s'il n'y avait pas d'autorisation à demander.

C'est le principe posé alors par le Conseil d'État qui est devenu l'article 4 de la loi du 30 mars 1887, aux termes duquel, comme nous le verrons plus tard, l'immeuble classé ne peut être l'objet d'un travail de restauration quelconque sans le consentement du ministre des Beaux-Arts.

De son côté, la jurisprudence des tribunaux judiciaires avait reconnu à l'État le droit de provoquer l'annulation des ventes d'objets mobiliers faites sans son autorisation par les fabriques ; nous aurons l'occasion d'examiner cette jurisprudence en étudiant l'article 10 de la loi. Disons seulement qu'elle n'avait jamais été consacrée par la Cour de cassation, et qu'elle reposait sur des bases peu solides et des principes très contestés.

(1) Notes de Jurisprudence de la Section de l'Intérieur. Nous pouvons faire état de ces notes qui ont été publiées dans la *Revue générale d'administration*, années 1892 et 1893.

(2) Nous nous servons de cette expression, et nous aurons peut-être encore occasion de le faire, bien qu'elle ait été justement critiquée ; mais elle a été fréquemment employée au cours des travaux préparatoires, dans les rapports au Parlement comme dans celui déposé au nom du Conseil d'État.

Il était donc indispensable de donner à l'État les pouvoirs qui lui manquaient, et d'assurer la sanction des décisions administratives ou judiciaires qui devaient intervenir dans ces questions si intéressantes.

Enfin, des découvertes précieuses entreprises et continuées en Algérie depuis la conquête, poursuivies maintenant en Tunisie et dans d'autres pays de protectorat, nécessitaient des dispositions nouvelles et justifiaient encore l'intervention si impatiemment désirée du législateur.

En édictant cette loi salubre, la France ne faisait, d'ailleurs, que suivre l'exemple donné par la plupart des pays d'Europe. Depuis longtemps, en effet, les autres nations avaient compris le grand intérêt qu'elles avaient à assurer la conservation de leurs monuments et objets d'art, et, au cours de ce siècle, toutes avaient pris des mesures pour y arriver.

Nous n'avons pas à examiner ici les détails de ces législations, que nous étudierons plus loin. Mais il faut en indiquer les tendances, car elles ont une grande influence sur les travaux préparatoires de notre loi.

Les unes, très rigoureuses pour les propriétaires, quelquefois même draconiennes, leur font sentir lourdement la suprématie de l'État, en les obligeant, par exemple, à subir un classement forcé, en frappant d'inaliénabilité, sous des peines parfois très sévères, les objets d'art des collections particulières, en établissant, au profit de l'État, un droit de préemption ou même de propriété sur les objets découverts dans les fouilles. Dans ce premier groupe, il faut ranger les législations de l'Italie, de la Grèce, de la Hongrie et de la Finlande.

D'autres législations, au contraire, s'inspirent de principes tout différents et n'imposent aux particuliers aucun

sacrifice, aucune obligation. Telle est la loi anglaise, du 18 août 1882, qui, pourtant, ne fut votée qu'après une très longue résistance.

Entre ces deux extrêmes viennent se placer, en se rapprochant de l'un ou de l'autre, les législations des autres pays, notamment celles du Danemark, de la Suède, de l'Allemagne et de l'Espagne. Nous verrons plus loin que c'est dans ce groupe intermédiaire qu'il convient de ranger la loi française.

Tous les pays d'Europe avaient donc leur législation. Il était temps que la France eût la sienne.

La préparation d'une loi sur la matière fut, d'abord, confiée à la commission des monuments historiques, qui élaborait un premier projet lorsqu'elle reprit ses travaux, après les événements de 1871. M. Wallon, ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, demanda, en 1875, à M. Rousse, ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats, de rédiger un avant-projet d'après le plan tracé par la commission. L'éminent jurisconsulte, signalant l'insuffisance des moyens existants, et indiquant le but à atteindre, proposait, pour y parvenir, de limiter le droit des propriétaires, mais son projet ne s'appliquait qu'aux établissements publics ou d'utilité publique. Il allait jusqu'à punir d'une amende le délit nouveau qui résulterait des dégradations commises par ces propriétaires ou des aliénations par eux consenties.

Ce projet devait subir bien des modifications avant de parvenir aux Chambres. Un des successeurs de M. Wallon, M. Waddington, créa, par arrêté du 15 février 1877, une commission extra-parlementaire, « chargée de l'examen du projet de loi relatif à la conservation des monuments

publics historiques et des objets d'art ». Cette commission, qui comprenait à la fois des hommes politiques, des administrateurs, des archéologues et des artistes, remania le projet de M. Rousse, en rédigea un autre, qui fut déposé sur le bureau de la Chambre, le 27 mai 1878, par M. Bardoux, ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. Mais, en 1880, le gouvernement retira ce projet, pour soumettre à l'examen du Conseil d'État les graves et difficiles questions de droit civil et administratif qu'il soulevait.

Au Conseil d'État, le rapport de la loi fut confié à M. le conseiller Courcelle-Seneuil et préparé par les sections réunies de Législation et de l'Intérieur. L'assemblée générale adopta ce projet en 1881. Son œuvre différait essentiellement des diverses propositions dont nous avons parlé.

Le Conseil d'État supprimait la sanction pénale et la remplaçait par une action civile et des dommages-intérêts. Il avait également adopté une autre innovation, bien plus importante.

Jusque là, en effet, personne n'avait songé à atteindre les propriétés privées. Le classement pouvait bien s'y appliquer, mais il n'avait qu'un effet purement moral et n'imposait aucune charge au propriétaire. Pour la première fois, le Conseil d'État proposa de faire produire au classement les mêmes effets, quel que fût le propriétaire du monument classé. Il ajoutait seulement cette restriction, que le classement des propriétés particulières ne serait jamais obligatoire et que les propriétaires des monuments déjà classés pourraient, dans le délai d'un an, en demander le déclassement.

Ainsi modifié, le projet fut déposé à la Chambre, le

19 janvier 1882, par M. Antonin Proust, ministre des Arts.

Voté sans discussion le 8 juillet 1882, il fut alors transmis au Sénat.

Nous verrons plus loin les légères modifications qui furent introduites par les commissions des deux assemblées.

Enfin, en 1886, après plusieurs années d'attente, le projet vint en discussion devant le Sénat. M. Bardoux, rapporteur, s'attacha à démontrer l'urgence et la nécessité de la loi et insista particulièrement sur les faits qui se produisaient tous les jours en Algérie. Le Sénat s'associa au vœu de son rapporteur : après une assez courte discussion, où il repoussa plusieurs amendements de M. Combes en faveur des intérêts locaux, le projet fut adopté.

La loi revint à la Chambre des Députés qui l'adopta dans sa séance du 22 mars 1887, après un second rapport de M. Antonin Proust. Cette fois encore, elle fut votée sans aucun débat.

Peut-être est-il permis de regretter que des questions aussi importantes aient passé inaperçues devant la Chambre et que le Sénat lui-même n'ait fait porter la discussion que sur quelques unes des mesures nouvelles qui étaient proposées ; ce silence relatif justifiera ou, tout au moins expliquera les critiques que, en l'absence d'une discussion approfondie, nous nous sommes permis de faire contre certaines parties de la loi promulguée le 30 mars 1887.

Le dernier article de la loi avait renvoyé à un règlement d'administration publique les mesures destinées à

faciliter son exécution ; ce règlement est intervenu le 3 janvier 1889. A la même date, un décret réorganisa la commission des monuments historiques, et vint former, avec les deux premiers textes, le complément de la législation sur la matière qui fait l'objet de notre travail.

CHAPITRE II

DU CLASSEMENT DES MONUMENTS.

§ 1^{er}. — Observations préliminaires.

La loi du 30 mars 1887 comprend dix-huit articles. Elle semble, au premier abord, divisée en plusieurs titres, puisqu'il y a un titre premier, mais on cherche vainement le titre second. Elle comprend quatre chapitres et une disposition transitoire ; or, cette division, absolument arbitraire, est le résultat d'une regrettable erreur qui s'est produite au dernier moment.

Les quatre chapitres portent les rubriques suivantes :

CHAPITRE I^{er}. — *Immeubles et monuments historiques ou mégalithiques ;*

CHAPITRE II. — *Objets mobiliers ;*

CHAPITRE III. — *Fouilles ;*

CHAPITRE IV. — *Dispositions spéciales à l'Algérie et aux pays de protectorat.*

Enfin, la disposition transitoire qui prévoit le règlement d'administration publique, ne pouvant être comprise dans la rubrique du chapitre IV, aurait dû également faire l'objet d'un cinquième et dernier chapitre, si cette division en chapitres avait eu sa raison d'être.

Le premier projet présenté au Conseil d'État était, à la

vérité, divisé en trois chapitres, mais ni le projet préparé par le Conseil d'Etat et présenté par le gouvernement au Parlement, ni le projet voté par la Chambre ne contenaient une division que le système de rédaction adopté ne comportait plus. En effet, des dispositions communes aux immeubles et aux objets mobiliers se trouvaient logiquement réunies en un seul et même article, placé avec intention après les articles relatifs aux monuments et aux objets mobiliers régulièrement classés.

Enfin, des articles divers, contenant des dispositions spéciales et d'un ordre d'idées tout à fait distinct, ne semblaient pas davantage pouvoir être réunis en un même chapitre.

Dans son rapport au Conseil d'État, M. Courcelle-Se-neuil, après avoir rappelé que le projet de loi devait pourvoir à la conservation des monuments proprement dits et conserver, dans la mesure du possible, les objets mobiliers d'un grand intérêt, ajoutait : « En partant de ces considérations, le projet de loi se divisait naturellement en deux séries de dispositions : l'une, relative aux immeubles et aux monuments mégalithiques, comprend les sept premiers articles, et, en partie, l'article 11 ; la seconde, relative aux objets mobiliers, comprend les articles 8, 9, 10 et 12, et aussi l'article 11 en partie ».

Cette explication du rapporteur du projet de loi devant le Conseil d'État aurait dû faire maintenir sans changement la méthode de rédaction adoptée par le gouvernement, et qui, comme nous l'avons déjà dit, ne comportait aucune division en titres ni en chapitres distincts.

Comment donc s'est produite cette erreur, qui, dans certaines parties, rendrait la loi inintelligible, si l'on devait tenir compte des divisions ?

Nous en trouvons l'explication dans le rapport présenté au Sénat par M. Bardoux, dans la séance du 13 mars 1886 : « Votre commission, dit-il, pour plus de clarté, vous propose de diviser la loi en quatre chapitres. » Nous avons indiqué plus haut ces quatre divisions qui ont eu pour conséquence de donner à la loi une forme singulière.

Ainsi, dans le chapitre I^{er}, l'article 4 défend de détruire ou de restaurer, sans le consentement du ministre des Beaux-Arts, un immeuble classé, et, dans ce chapitre spécial aux immeubles, on cherche vainement la sanction qui réprime les infractions à cette disposition. On arrive au chapitre II, spécial aux objets mobiliers, du moins d'après son titre. Or, à l'article 11 de ce chapitre, on retrouve des prescriptions analogues à celles de l'article 4, et, immédiatement après, on voit la sanction générale de la violation des articles 4 et 11 : « Les travaux, de quelque nature qu'ils soient, exécutés en violation des *articles qui précèdent*... etc. » Les articles qui précèdent sont évidemment, dans la pensée du législateur, les articles 4 et 11, mais le projet primitif, qui ne comportait aucune division, rendait la chose plus claire et l'interprétation plus facile.

Il y a quelque chose de plus étrange : le chapitre III est intitulé *Fouilles* ; il comprend deux articles, les articles 14 et 15. Or, si l'article 14 est, en effet, relatif aux fouilles, l'article 15 a une portée générale qui s'applique à toute la loi ; c'est en vertu de cet article que toutes les décisions du ministre des Beaux-Arts prises en exécution de la loi doivent être rendues *après avis de la commission des monuments historiques*.

Que vient faire l'article 15 au chapitre des fouilles ?

Nous bornerons là les critiques de forme que nous pourrions encore faire sur le titre de la loi et sur la disposition transitoire (1), nous réservant de revenir sur le libellé du titre, quand nous aurons à préciser le sens et la portée des articles 1 et 8. Nous nous proposons seulement de ne tenir aucun compte des divisions de la loi, suivant en cela l'exemple donné par le Conseil d'État, qui, dans son règlement d'administration publique du 3 janvier 1889, a considéré qu'il n'était pas lié par cette classification erronée, et a préparé le décret qu'il était chargé de faire sans se préoccuper des chapitres et de la rubrique sous laquelle ils sont placés.

Sans doute, le titre des chapitres participe du caractère de la loi, mais, en présence des doutes qui peuvent résulter de ces divisions et des expressions employées, on doit rechercher avant tout quelle a été l'intention du législateur et ce qu'il a voulu dire. Or, sur ce point, aucun doute n'est possible. Par conséquent, à défaut d'une rectification qui ne pourrait, d'ailleurs, être faite que par une loi spéciale (2), et que le gouvernement ne demandera probablement pas, nous procéderons à notre étude ainsi que nous venons de l'indiquer.

Quant au règlement d'administration publique, il comprend vingt-deux articles, que nous examinerons en les rapprochant des articles de la loi dont ils ont pour but de faciliter l'exécution.

(1) La rubrique « disposition transitoire » a été ajoutée par le Sénat, sur la demande de la Commission, lors de la seconde délibération (1^{er} juin 1886).

(2) Voir, comme exemple de rectification de libellé de chapitres : loi du 3 janvier 1890 (*Bull. des lois*, 4090, n° 4302), rectifiant le libellé de chapitres d'une loi de finances,

§ 2. — Du classement des immeubles.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 30 mars 1887, les immeubles par nature ou par destination dont la conservation peut avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national, sont classés, en totalité ou en partie, par les soins du ministre des Beaux-Arts (1).

Pour qu'un monument mérite d'être conservé, il faut qu'il y ait un intérêt national à sa conservation; cet intérêt peut être justifié par deux motifs très différents : les qualités artistiques du monument ou les souvenirs historiques qu'il rappelle. Un seul de ces motifs suffit pour justifier le classement, cela va sans dire. Si, en effet, le titre de la loi parle des *monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique*, le texte de l'article 1^{er} ne laisse place à aucun doute : la conservation doit avoir un intérêt national « au point de vue *de l'histoire ou de l'art* ». Le texte est formel et la réunion des deux intérêts n'est nullement nécessaire.

C'est d'ailleurs la confirmation, pour les classements futurs, de la pratique adoptée dans le passé par la commission des monuments historiques et par l'administration. De nombreux monuments, comme la maison de Jeanne d'Arc à Domrémy, comme la salle du Jeu de Paume à Versailles, etc., ont été classés uniquement à cause du souvenir historique qu'ils rappelaient.

(1) Nous ne désignerons le ministre compétent pour assurer l'exécution de la loi qu'en sa qualité de ministre des Beaux-Arts, ce service ayant été autrefois rattaché à d'autres ministères qu'à l'Instruction publique et pouvant encore en être séparé dans l'avenir.

Nous retrouverons, d'ailleurs, la même rédaction, lorsque nous arriverons à l'article 8, relatif aux objets mobiliers, dont le classement pourra être opéré dans les mêmes conditions, c'est-à-dire lorsque l'un des deux intérêts sera justifié.

Le classement sera opéré « par les soins du ministre des Beaux-Arts ». Il faut préciser, et le règlement d'administration publique va nous y aider. D'après son article 1^{er}, c'est par un *arrêté spécial* que le classement est prononcé. L'arrêté détermine les parties de l'immeuble auxquelles le classement s'applique. Enfin, il vise l'avis de la commission des monuments historiques, et, s'il y a lieu, les avis de ceux des ministres intéressés ou des représentants légaux de l'établissement public propriétaire du monument.

L'obligation de prendre un arrêté spécial pour opérer le classement d'un monument indique que le législateur a entendu restreindre le nombre des monuments classés à ceux dont un examen attentif justifierait la conservation.

« Ces monuments, disait M. Courcelle-Seneuil dans son rapport, doivent être peu nombreux, et leur conservation d'un grand intérêt ; ils devront être désignés clairement, mis à part, en quelque sorte, en dehors du commerce, et choisis avec soin par les personnes les plus compétentes..... »

C'est à cette dernière condition que répondent l'article 15 de la loi et l'article 1^{er} du règlement ; l'arrêté ministériel qui prononce le classement devra toujours viser l'avis de la commission des monuments historiques. Nous reviendrons plus tard sur cet article, mais il est nécessaire d'en dire un mot dès à présent.

Toutes les décisions prises en exécution de la loi ne seront rendues qu'après avis de la commission des monuments historiques. C'est là une mesure analogue à celle qui est souvent imposée au gouvernement de prendre, en certaines matières, l'avis préalable du Conseil d'Etat. Cet avis ne le lie pas, mais il est nécessaire qu'il soit pris et la validité de l'acte en dépend. Il en est ainsi de l'avis consultatif de la commission des monuments historiques, le ministre, obligé de le prendre, est libre de ne pas le suivre. Disons tout de suite que, dans la pratique, il est bien rare que cet avis n'ait pas été suivi : nous trouverons, d'ailleurs, l'occasion de compléter cette dernière observation quand nous étudierons spécialement l'article 43 de la loi.

Nous devons cependant relever une opinion, que nous croyons inexacte, qui signale une prétendue innovation qu'aurait introduite l'article 4^{er} en matière de classement (1). « Le classement des monuments historiques, suivant l'auteur auquel nous faisons allusion, était jadis confié à la commission ; aujourd'hui que ce classement va avoir des conséquences juridiques positives et déterminer l'adoption d'un régime nouveau, la décision d'une assemblée d'hommes de l'art ne peut suffire, quelle que soit leur compétence ; il faut qu'elle soit sanctionnée par l'intervention du pouvoir public ». Nous pensons, au contraire, que la commission des monuments historiques n'a jamais eu de pouvoir propre ; elle n'avait qu'un rôle consultatif, se bornait à émettre des avis, à proposer les classements, et, seul, le ministre décidait. A la vérité, la forme dans laquelle il statuait n'était pas fixée par un

(1) PARISET, *Les Monuments historiques*, 1891.

texte et pouvait varier quelquefois ; mais, que le classement résultât d'une décision spéciale, d'une lettre ou d'un arrêté, c'était toujours le ministre qui le prononçait après avis de la commission.

§ 3. — Du classement total ou partiel.

Le classement d'un immeuble peut être total ou partiel ; il peut porter sur l'immeuble tout entier ou simplement sur un immeuble par destination.

Examinons chacune de ces dispositions de l'article 1^{er}.

Nous ferons observer, d'abord, que, par la généralité de ses termes, l'article 1^{er} semble permettre de classer tous les monuments offrant une des conditions qu'il exige et quels qu'en soient les propriétaires. Cette rédaction n'est pas claire, et elle doit être entendue en ce sens que les monuments qui pourront être classés ne le seront que sous la réserve des distinctions établies par les articles qui suivent.

Expliquons nous maintenant sur le classement total et sur le classement partiel.

La première opération à faire pour assurer la conservation d'un monument, c'est de le classer. Mais, bien que le règlement d'administration publique ait stipulé, dans son article 8, que le classement n'implique pas nécessairement la participation de l'Etat aux travaux de restauration ou de réparation, il est bien évident que, lorsque l'administration aura classé un édifice, elle ne le laissera pas périr s'il est nécessaire d'y effectuer des travaux de consolidation ; de là des dépenses sur le crédit, si restreint, alloué au service des monuments historiques, et, par suite, la

nécessité de faire un choix rigoureux parmi les monuments à classer. Si l'immeuble tout entier peut être considéré comme digne de figurer sur la liste que dresse la commission des monuments historiques, il y sera placé sans difficultés ; que si, au contraire, la commission et le ministre estiment qu'une partie seulement de l'édifice mérite d'être protégée, cette partie seule sera inscrite sur la liste sans qu'on soit obligé d'y faire figurer le monument pour la totalité.

De nombreux exemples, avant et après la loi de 1887, démontrent la sagesse de cette disposition. Dans une église sans intérêt, on classe un portail qui constitue une œuvre d'art ; dans une abbaye, un cloître, dans d'autres monuments, on inscrit seulement sur la liste une cloche, une porte, des fonts baptismaux, une inscription mérovingienne, etc. Quand le classement est partiel, l'arrêté du ministre détermine les parties de l'immeuble auxquelles il s'applique. (Art. 1^{er} du Règlement d'administration publique du 3 janvier 1889).

Une question plus délicate se pose relativement aux immeubles par destination.

Que faut-il entendre par immeubles par destination, dans la loi du 30 mars 1887 ?

Pour nous, l'application des principes posés par le Code civil suffira à résoudre les difficultés qui pourront se présenter. Nous nous en tiendrons d'abord à la définition donnée par l'article 524 dans son dernier paragraphe : « Sont aussi immeubles par destination tous effets mobiliers « que le propriétaire a attachés au fond à perpétuelle de- « meure ». Nous trouverons, en outre, dans les indications de l'article 525, des énonciations suffisantes pour nous guider dans nos recherches, et c'est à l'aide de ces textes

que nous reconnaitrons à tel ou tel objet la qualité d'immeuble par destination, et, à l'État, le droit de le classer, avec cette qualité, en totalité ou en partie. Nous disons *en partie*, car on peut très bien comprendre que, même un immeuble par destination, ne soit classé que partiellement. Il y en a de nombreux exemples : des retables d'autels ont été classés sans que ces autels eux-mêmes l'aient été. On a classé également une partie des stalles dans une cathédrale, les vitraux d'une fenêtre, un bas relief au-dessus d'une porte, une partie d'un jubé, le tabernacle ou les orgues d'une église, etc.

La loi nouvelle ne fait donc que consacrer la pratique suivie jusqu'ici par l'administration.

Lorsqu'un immeuble est classé en totalité, faut-il admettre que tous les immeubles par destination qu'il renferme se trouvent compris dans le classement ?

L'administration s'est toujours prononcée dans le sens de l'affirmative, et nous croyons, en effet, que le classement total de l'immeuble emporte le classement de tous les immeubles par destination qu'il renferme. Sans cette conséquence, les propriétaires du monument pourraient échapper aux prescriptions de la loi notamment à celles de l'article 4, pour tous les immeubles par destination qui n'auraient pas été l'objet d'un classement spécial. Ils pourraient ainsi déplacer des objets placés à perpétuelle demeure, enlever des statues, transporter et même couper des vitraux, comme cela s'est vu, et modifier, contrairement aux règles de l'art, l'aspect général de l'édifice classé. Ce n'est donc que pour les monuments dont le classement est partiel qu'il y a intérêt à opérer le classement spécial des immeubles par destination qu'ils peuvent renfermer. Pour les immeubles classés en totalité, ce

classement implique, par voie de conséquence, celui de tous les immeubles par destination.

Mais doit-on considérer comme immeubles par destination les richesses d'art faisant partie des collections publiques ? La loi ne se prononce pas sur cette question, elle prévoit seulement, dans son article 1^{er}, le classement des immeubles par destination ; dans d'autres articles, elle prévoit le classement spécial des objets mobiliers appartenant à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics.

La question que nous posons a été l'objet d'une étude approfondie dans le Répertoire de Droit Administratif (Beaux-Arts, n° 297 et s.), et, bien que cette étude ait été publiée avant le vote de la loi, elle s'impose à l'attention, et nous nous proposons d'y revenir quand nous parlerons du classement des objets mobiliers et de ses conséquences. Mais, pour le moment, nous nous bornerons à répondre à la question posée en nous référant aux principes généraux que nous avons rappelés ci-dessus.

Si l'édifice est classé en totalité, toutes celles de nos richesses artistiques qui y sont attachées matériellement seront classées comme immeubles par destination. Si l'édifice n'est pas classé, ces mêmes richesses artistiques pourront être classées en totalité ou en partie, suivant l'intérêt qu'elles présentent en leur qualité d'immeubles par destination.

Quant aux objets qui n'offrent pas les conditions d'attaches matérielles, qu'ils soient dans des édifices classés ou non classés, nationaux, départementaux ou autres, nous ne pouvons nous résoudre à les considérer comme

immeubles par destination. Ils devront donc être compris dans les classements futurs prévus par les articles 8 et suivants, et nous verrons que, jusqu'à ce que ce classement soit opéré, ils seront protégés par les règles très nettes et très précises qui régissent les affectations administratives. — C'est là l'essentiel.

§ 4. — Du classement des immeubles appartenant à l'Etat.

Nous abordons maintenant l'étude des différents modes de classement qui peuvent être employés pour assurer l'exécution de la loi. Il faut, avant tout, considérer à qui appartient le monument et voir s'il n'est pas l'objet d'une affectation particulière. Il peut, en effet, appartenir à l'État, mais être affecté à un ou plusieurs services publics; il peut appartenir à un département, à une commune, à une fabrique, à tout autre établissement public, ou enfin à un particulier. Nous allons étudier, d'abord, le classement des immeubles appartenant à l'État.

Si l'immeuble appartenant à l'État est affecté à un service dépendant du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, aucune difficulté ne peut se présenter. Qu'il s'agisse d'un musée ou d'une bibliothèque, qu'il s'agisse de l'Hôtel de Cluny ou de tout autre édifice que l'État aura acheté sur le crédit des monuments historiques, ainsi que cela est arrivé quelquefois, le classement s'opérera sans aucune difficulté. C'est sous l'autorité du ministre de Beaux-Arts et par ses soins que le monument devra être classé; dans ce cas, le ministre n'aura qu'à prendre l'avis de la commission des monuments historiques et à

rendre l'arrêté spécial, visant cet avis, prévu par les articles 2 de la loi et 1 du règlement d'administration publique.

La procédure sera la même si l'immeuble à classer se trouve placé dans les attributions d'un autre ministre et si celui-ci consent au classement ; l'initiative pourra être prise indistinctement, soit par le ministre dans les attributions duquel l'immeuble est placé, soit par le ministre des Beaux-Arts ; là encore, pas de difficultés.

Mais il peut arriver que le ministre, dans les services duquel se trouve le monument à classer, conteste soit l'utilité, soit le droit même de le classer : comment se règlera ce conflit ?

L'article 2 a prévu l'hypothèse : « en cas de désaccord, dit-il, le classement sera prononcé par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique ». Ainsi, c'est le chef de l'État qui jugera, en définitive, mais, avant de se prononcer, il devra nécessairement prendre l'avis du Conseil d'État.

Nous ferons remarquer que la mission donnée au Conseil d'État ne constitue pas la délégation spéciale qui lui est souvent faite par une loi déterminée, en vue de compléter cette loi ; ce n'est pas un règlement d'administration publique, mais un simple décret *en la forme* des règlements d'administration publique, et exigeant, par conséquent, et à peine de nullité, la délibération du Conseil d'État ; c'est un acte administratif proprement dit, rendu pour un cas particulier, et non un acte réglementaire.

C'est l'assemblée générale du Conseil d'État qui devra prononcer, puisqu'il faut suivre la forme des règlements d'administration publique et c'est un véritable litige qui

sera ainsi soumis à la haute assemblée, statuant administrativement.

« Le ministre des Beaux-Arts, dit l'article 2 du règlement, transmettra au Conseil d'État, avec les observations de son collègue, le projet de décret prévu par l'article 2 de la loi ; il y joindra l'avis de la commission des monuments historiques et les observations de son collègue ». Les nouvelles observations qui sont ainsi prévues sont celles que le ministre croira devoir présenter, en dehors de son refus primitif, et qui tendraient, par exemple, à combattre l'avis de la commission des monuments historiques, ou à soumettre au Conseil les raisons de fait et de droit qui, à son sens, devraient faire rejeter le classement.

Mais, une fois l'avis du Conseil d'Etat exprimé, toutes les difficultés sont-elles aplanies ? Ce serait une erreur de le croire. Pour éviter la persistance du conflit, il aurait fallu dire, comme l'a fait le législateur dans quelques lois récentes (1), que le décret devrait *être conforme* à l'avis du Conseil d'Etat. On n'a pas osé aller jusque là, et alors, arrivé à ce point de la procédure, tout est à recommencer si le ministre dans les attributions duquel se trouve l'immeuble persiste dans sa résistance. Presque toujours, il portera l'incident devant le Conseil des ministres. Supposons, en effet, qu'il s'agisse d'un bâtiment affecté aux services du ministère de la Guerre, et que le Conseil d'Etat se soit prononcé en faveur du classement. Le ministre de la

(1) Loi du 12 mars 1890, art. 179, relatif à la dissolution d'office des syndicats de communes ; loi du 22 juillet 1893 (modifiant l'art. 9 C. civ.), exigeant également que le décret soit conforme à l'avis du Conseil d'Etat en cas de refus d'enregistrement d'une déclaration de nationalité.

Guerre ne manquera pas de dire que le Conseil d'Etat n'émet que des avis et que le gouvernement est toujours libre de ne pas les suivre. On a consulté le Conseil d'Etat, soit : c'est la loi qui le veut ; mais est-ce un jugement qu'il a rendu ? Non, c'est un décret en forme de règlement d'administration publique qu'il a préparé. Il s'est prononcé pour le classement : mais le ministre en appelle au Conseil des ministres, au gouvernement mieux informé ; il fera valoir la raison d'ordre public, de défense nationale, et alors le décret à intervenir pourra bien statuer dans un sens absolument contraire à l'avis émis par le Conseil d'Etat. Et si cet événement se produit, le ministre des Beaux-Arts n'aura pas même la faculté de former un recours devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, puisque toutes les formalités essentielles ont été remplies : si même il y avait un vice de forme et si le ministre l'invoquait, la question ne serait pas tranchée au fond ; la procédure pourrait bien être annulée, mais là se bornerait la compétence du Conseil d'Etat. Le dernier mot appartiendra donc toujours au gouvernement.

Le premier paragraphe de l'article 2 est général : il soumet aux prescriptions de la loi tous les monuments appartenant à l'Etat, lorsqu'ils réuniront les conditions exigées pour le classement, sans que le ministre des Beaux-Arts ait à rechercher si ces monuments sont affectés ou non à des services publics ressortissant à d'autres ministères. Ainsi les édifices consacrés au culte, les bâtiments civils ou les palais nationaux, quand ils ne sont pas rattachés à l'administration des Beaux-Arts (1), pourront être classés

(1) Un décret du 1^{er} octobre 1895 a supprimé la direction des bâtiments civils et des palais nationaux et en a réuni les services à ceux de la direction des Beaux-Arts.

dans les conditions déterminées par la loi, bien que l'entretien et la réparation de ces édifices soient confiés à des comités spéciaux ou à des artistes dont la plupart font déjà partie du service des monuments historiques.

Il y aura évidemment là, lorsque le gouvernement voudra appliquer intégralement la loi de 1887, — ce qu'il n'a pas encore fait, — une source de conflits entre les différentes administrations, si jalouses de leurs prérogatives et de leur indépendance réciproque.

On a, paraît-il, essayé de soustraire les cathédrales à ce régime général, en faisant observer qu'elles étaient sous la direction d'un comité qui présentait les mêmes garanties que la Commission des monuments historiques ; cette prédominance d'un service sur d'autres qui avaient leur autonomie, leur budget spécial, leur indépendance complète, avait, disait-on, quelque chose de blessant pour ces services désormais subordonnés. Ces objections ne pouvaient être admises ni par l'interprétation de la loi, ni par le règlement qui aurait ainsi excédé les limites de sa délégation. D'ailleurs, si on les avait admises pour les édifices consacrés au culte, il aurait fallu les admettre pour les autres services ayant des monuments classés ou méritant de l'être. On ne pouvait donc accepter une semblable interprétation sans méconnaître absolument la volonté du législateur et sans se mettre en contradiction formelle avec les termes très nets et très précis de la loi.

Nous ne voulons pas rechercher ici comment, dans la pratique, les différentes administrations ont observé la loi, et si le ministre des Beaux-Arts a toujours été appelé à donner son avis quand ces administrations ont restauré ou réparé des édifices classés. Si quelques travaux ont été l'objet de l'instruction régulière prévue désormais par les

textes, ils sont, paraît-il, une exception et, sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, que nous aurons à signaler, la loi du 30 mars 1887 n'est pas encore entrée dans nos mœurs administratives.

§ 5. — Du classement des immeubles appartenant à un département, à une commune, à une fabrique ou à tout autre établissement public.

Nous arrivons à un nouvel ordre d'idées : ce n'est plus l'État qui est propriétaire de l'immeuble à classer, mais c'est un département, une commune, une fabrique, ou un établissement public quelconque. Comment se justifiera la restriction apportée au droit de propriété de ces établissements ? Comment s'établira cette véritable servitude d'utilité publique créée par notre loi ? Quels recours est accordé à ces propriétaires d'une nature particulière ? C'est ce que nous allons examiner, en étudiant à la fois les dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 de la loi, et les articles 3 et 4 du règlement d'administration publique. Nous examinerons ensuite si, comme on a cru pouvoir le dire, les établissements d'*utilité publique* doivent être compris, encore une fois, sous la désignation générale d'*établissements publics* adoptée par la loi.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 2, l'immeuble appartenant à un département, à une commune, à une fabrique ou à tout autre établissement public sera classé par arrêté du ministre des Beaux-Arts, s'il y a consentement de l'établissement propriétaire et avis conforme du ministre sous l'autorité duquel il est placé. En cas de désaccord, le classement sera prononcé par un décret

rendu en la forme des règlements d'administration publique.

Occupons nous, en premier lieu, du classement opéré d'accord. — La demande de classement pourra, dans cette hypothèse, être formée par le ministre des Beaux-Arts, saisi, à cet effet, d'une proposition de la commission des Monuments historiques. De son côté, l'établissement public propriétaire pourra en prendre l'initiative : l'article 3 du règlement d'administration publique porte que les demandes de classement sont formées :

1^o Si l'immeuble appartient à un département, par le préfet, avec l'autorisation du conseil général ;

2^o S'il appartient à une commune, par le maire, avec l'autorisation du conseil municipal ;

3^o S'il appartient à une fabrique, par le trésorier du conseil de fabrique, avec l'autorisation de ce conseil ;

4^o S'il appartient à tout autre établissement public, par les représentants légaux de l'établissement.

Dans ces deux derniers cas, nous pensons que le conseil municipal doit forcément être consulté, bien que la loi ni le règlement ne le disent. En effet, l'article 70 de la loi du 5 avril 1884 porte que le conseil municipal « est toujours appelé à donner son avis sur les autorisations d'aliéner demandées par les hospices, hopitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, et par les fabriques. » Or, il semble que la demande de classement tendant à diminuer le droit de propriété, doive être assimilée à une demande d'autorisation d'aliéner.

Si l'établissement public ne prend pas l'initiative du classement, son consentement peut être provoqué, sur la demande du ministre des Beaux-Arts, par le mi-

nistre sous l'autorité duquel l'établissement est placé (1).

Enfin, l'article 3 du règlement ajoute que, dans le cas où l'immeuble a fait l'objet d'une affectation, l'affectataire doit être consulté (2).

Le consentement obtenu, l'immeuble est classé. Nous pensons que si l'affectataire exprimait une opinion contraire au classement, il pourrait être passé outre sans aucune autre formalité. La loi ne parle pas de la nécessité de l'adhésion de l'affectataire ; d'autre part, la loi demande seulement qu'il soit consulté. Ce n'est pas là le désaccord qui nécessitera que le classement soit prononcé dans la forme des règlements d'administration publique. Cette disposition se justifie par une question de convenance : l'affectataire peut avoir de légitimes observations à présenter contre le classement, au sujet des travaux à effectuer et de la modification ou de la gêne qu'ils peuvent entraîner pour sa jouissance ; il est utile qu'il soit entendu, et c'est ce que veut la loi. Mais le propriétaire seul pourra s'opposer au classement provoqué soit par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, soit par le ministre des Beaux-Arts.

Avant d'examiner la procédure à suivre dans cette hypothèse, voyons à quelle pensée a obéi le législateur en

(1) Remarquons que la loi n'a organisé aucune sanction pour le cas où ce ministre refuserait de déférer à l'invitation de son collègue ; le Conseil d'État, s'il était saisi, n'aurait aucun pouvoir d'injonction. La question se réglerait, en fait, en Conseil des ministres, et sous l'autorité du président du Conseil.

(2) Cette disposition, qui n'existe pas lorsque l'immeuble appartient à l'État, a une grande importance pratique au point de vue des églises, qui sont généralement la propriété des communes et sont affectées aux fabriques pour l'exercice du culte. — Nous ferons remarquer que l'affectataire ne peut pas demander le classement.

refusant d'assimiler aux immeubles de l'Etat les monuments appartenant aux établissements publics. (Nous employons cette dernière expression pour abrégér, ainsi que l'a fait le règlement d'administration publique du 3 janvier 1889, dans son article 3).

Nous trouvons dans le rapport de M. Courcelle-Seneuil des déclarations que nous verrons reproduites plusieurs fois au cours de la discussion de la loi et qu'il est nécessaire de résumer brièvement.

« Le Conseil d'État, dit M. Courcelle-Seneuil, n'a pas voulu aborder en principe la grave question de la propriété des monuments, ni entrer dans des distinctions dangereuses ; il a pensé que ce n'était pas dans un projet de loi d'exception qu'une telle question pourrait être utilement posée et résolue. Il a donc, en conséquence, respecté, quant aux immeubles, la législation existante et la jurisprudence qui l'a interprétée... D'ailleurs, le Conseil s'est montré aussi respectueux que possible, non seulement pour la propriété, mais pour tous les droits qui pouvaient y ressembler. »

Dans ces conditions, lorsqu'il s'est agi de régler les formes du classement, il a fallu considérer en quelles mains se trouvait l'immeuble à classer. Lorsque le propriétaire était l'État, il n'y avait aucune difficulté, et il n'était même pas nécessaire que la loi réglât les formes et les conditions du classement ; un simple décret eût pu le faire ; mais, lorsque l'immeuble appartenait à un établissement public, l'intérêt du propriétaire était distinct de celui de l'État, et il importait d'entourer de garanties sérieuses l'exercice du droit conféré à l'État.

Dans l'hypothèse que nous avons maintenant à considérer, nous nous trouvons en présence d'établissements pu-

blics, propriétaires d'immeubles et n'acceptant pas le classement que poursuit le ministre des Beaux-Arts. La loi ne veut pas que les pouvoirs de l'État, — même si l'on admet dans toute son étendue la doctrine de la tutelle administrative, — puissent aller jusqu'à lui permettre de classer d'office, et, respectueuse de cette propriété d'une nature particulière, elle accorde à l'établissement la garantie d'un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

La procédure sera la même si le ministre sous l'autorité duquel l'immeuble est placé n'a pas donné un avis favorable au classement demandé par l'établissement public, ou si, ce classement étant provoqué par le ministre des Beaux-Arts et accepté par l'établissement, le ministre qui a cet établissement dans ses services est en désaccord avec son collègue sur l'opportunité du classement (1).

L'article 4 du règlement détermine les règles à suivre pour mettre le Conseil d'État en mesure de statuer en toute connaissance de cause. Le ministre des Beaux-Arts lui transmet son projet de décret, l'avis de la commission des monuments historiques et les observations des administrations ou établissements intéressés. Il y joint les observations du ministre son collègue, et, naturellement, bien que le texte ne le dise pas, celles qu'il peut lui-même

(1) Cette procédure est encore suivie dans d'autres cas où il y a désaccord entre deux ministres. On peut citer, en particulier, la loi du 7 juillet 1877, qui l'établit lorsqu'il y a dissentiment entre le ministre de l'Intérieur ou un hôpital civil, d'une part, et le ministre de la Guerre, d'autre part, relativement au traitement des malades militaires dans les hôpitaux civils. En ce cas, le Conseil d'État a même pouvoir de statuer *souverainement*, pour terminer le conflit.

avoir à présenter en réponse aux différentes parties en cause. C'est dans ces conditions qu'intervient le décret, qui pourra être attaqué pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État statuant au contentieux, soit pour violation des formes prescrites par la loi, soit pour détournement de pouvoirs. En cas de violation des formes, il faut avoir soin de distinguer les formalités qui sont essentielles et celles qui ne présentent pas ce caractère ; il y aurait, par exemple, excès de pouvoir pour violation des formes, si le décret n'avait pas été rendu en la forme des règlements d'administration publique, si l'avis de la commission des monuments historiques n'avait pas été demandé, ou si les établissements publics ou le ministre intéressé n'avaient pas été mis en demeure de produire leurs observations. Il y aurait détournement de pouvoirs si le décret était intervenu dans un cas et pour des motifs autres que ceux en vue desquels la loi a autorisé le classement. Nous retrouverons, d'ailleurs, sous d'autres articles, ces questions sur lesquelles la jurisprudence est faite, et nous examinerons alors quelques cas de recours particuliers.

Devant le Sénat, au cours de la discussion de l'article 2, M. Combes avait proposé un amendement et une disposition additionnelle, qui avait pour but de mieux protéger les établissements propriétaires, et de rendre les classements moins nombreux (Séances des 10 et 13 avril 1886).

L'amendement subordonnait le classement au consentement de l'établissement public propriétaire, ou, à défaut de ce consentement, à l'avis conforme du ministre sous l'autorité duquel l'établissement était placé.

Cet amendement fut rejeté, et il nous semble que c'est avec raison que le Sénat refusa de le voter. N'était-il pas

étrange, en effet, de voir que, sous prétexte de protection pour les établissements, on les laissait livrés à l'arbitraire des ministres? L'intervention du Conseil d'État est plutôt une garantie pour eux, car, comme le fit remarquer un sénateur, « il n'y a pas de raison pour que le Conseil d'État se prononce de préférence dans le sens du ministre des Beaux-Arts. » Il eût été tout à fait contraire aux règles d'une bonne administration, de laisser se prolonger indéfiniment un conflit entre deux ministères, et, quant à l'arbitre compétent pour trancher la difficulté, on peut dire que le Conseil d'État, par sa position au sommet de la hiérarchie administrative comme par son indépendance bien connue, était le juge tout naturellement désigné.

La disposition additionnelle, inspirée par les mêmes intentions, portait que tout vote de fonds par un établissement public, pour entretenir ou réparer un monument historique classé, *donnerait droit* à une subvention correspondante de l'État, calculée d'après les bases adoptées pour les subventions qu'il accorde en matière de construction de maisons d'école (1).

(1) Ces subventions se calculent suivant des règles formulées par la loi du 20 juin 1885, d'après un chiffre maximum de dépense totale fixé, pour chaque catégorie, par un tableau annexé à la loi. Elles ne peuvent être inférieures à 15 % ni supérieures à 80 %; elles se calculent en raison inverse de la valeur du centime communal, en raison directe des charges extraordinaires de la commune, et en raison des travaux scolaires à exécuter. — V. les règlements d'administration publique des 15 février 1886, 7 avril 1887, 22 novembre 1890 (ce dernier spécial à l'Algérie).

Les conditions du problème seront donc très différentes lorsqu'il s'agira de monuments historiques, car il faudra alors tenir compte d'un élément considérable, qui n'est pas représenté ici : c'est l'intérêt offert par la conservation du monument, qui est tout à fait indépendant de la situation financière de l'établissement propriétaire.

Cette proposition, que nous retrouverons lorsque nous étudierons les subventions allouées par l'État aux monuments historiques, fut vivement combattue par M. Bardoux, et, à la suite de ses observations, retirée par son auteur.

Nous devons maintenant dire quelques mots d'une question qui se rattache au classement des immeubles appartenant aux établissements publics : les établissements d'utilité publique sont-ils compris dans l'expression générale d'établissements publics, dont s'est servi le législateur ?

Il semble qu'une pareille question ne devrait plus se poser désormais. Non seulement la confusion qui s'est produite autrefois entre ces deux catégories d'établissements, dans les articles 910 et 937 du Code civil, dans la loi du 20 février 1849, dans le décret du 25 mars 1852, et dans d'autres textes encore, est aujourd'hui dissipée, grâce à la doctrine, grâce aux avis du Conseil d'Etat et à sa jurisprudence, mais la loi du 30 mars 1887 elle-même, malgré son silence, ne permet pas l'hésitation. Elle est fondée, en effet, sur le respect absolu des droits de la propriété privée. Or, une des grandes distinctions entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique, provient précisément des droits différents que peut exercer chacune de ces catégories d'établissements à propos des biens qu'elle possède.

Sans nous appesantir, ce qui serait sortir du cadre de cette étude, sur les autres différences qui les séparent, quant à leur régime financier ou domanial, quant aux règles de procédure qui leur sont applicables, qu'il nous suffise de rappeler que, tandis que les établissements publics, constitués pour la gestion de certains services publics, organes de certains intérêts spéciaux, ont des rap-

ports étroits, suivant leur nature, avec l'Etat, les départements ou les communes, les établissements d'utilité publique ne sont que des établissements privés, investis de la personnalité civile seulement pour leur permettre de recueillir les ressources nécessaires à l'œuvre en vue de laquelle ils se sont constitués, et que leurs rapports avec l'administration sont peu importants. Et cette différence qui existe entre les liens qui unissent l'Etat aux établissements publics d'une part, et aux établissements d'utilité publique d'autre part, se manifeste surtout au point de vue de la gestion de leurs biens. Tandis que les premiers ne peuvent aliéner sans une autorisation spéciale, les seconds peuvent acquérir à titre onéreux, sans avoir besoin d'être approuvés par l'autorité publique. Si, pour quelques établissements d'utilité publique, que la loi ou les décrets qui les ont constitués placent dans des conditions spéciales, la surveillance est plus étroite, la règle générale n'en subsiste pas moins, et les aliénations, les travaux de restauration ou d'entretien, tous les actes de gestion, en un mot, peuvent être effectués sans autorisation. Dès lors, il est évident que, au point de vue spécial de la loi du 30 mars 1887, les établissements d'utilité publique devaient être assimilés aux simples particuliers, et c'est ce qu'a fait cette loi : Ce n'est d'ailleurs là, ainsi que le fait remarquer très justement M. le professeur Ducrocq, que l'application du principe général d'après lequel on doit appliquer à ces établissements les règles du droit commun, à moins d'une exception expressément formulée. La loi étant restrictive de ce droit commun, il aurait fallu, pour qu'elle atteignît les établissements d'utilité publique, qu'elle l'eût dit formellement. Elle ne l'a pas dit.

Pour soutenir l'opinion contraire (1), on a argumenté de l'article 16 qui, dans une disposition spéciale à l'Algérie, réserve à l'État la propriété des objets d'art qui pourraient exister sur ou dans le sol des immeubles appartenant à l'État ou concédés par lui à des établissements publics ou à des particuliers.

Nous ferons remarquer, d'abord, que cette disposition est spéciale à l'Algérie (elle sera examinée ultérieurement) ; mais, dès à présent, nous pouvons dire qu'elle est sans portée pour la solution de la difficulté qui nous occupe. L'article 16, en effet, reproduit les expressions de l'article 2, qui laisse la question entière et conduit toujours à chercher si les établissements d'utilité publique sont compris dans les mots « établissements publics ». La raison de décider est la même que pour l'article 2. D'ailleurs, l'article 16, qui s'applique indistinctement aux établissements publics et aux particuliers, doit être limité au cas spécial qu'il vise. L'État se réserve certains droits sur des terrains qui lui appartiennent ou qu'il a concédés, et on comprend que, pour ce motif, la disposition s'applique à tous ceux qui détiennent ces terrains au titre indiqué dans l'article 16. Mais ce texte laisse en dehors de ces prévisions les propriétés particulières, c'est-à-dire acquises par les citoyens dans les conditions du droit commun. Or, nous venons de rappeler que les propriétés des établissements d'utilité publique étaient, au point de vue de leur acquisition à titre onéreux ou de leur aliénation, assimilées à celles des particuliers et que l'État n'avait pas à s'en occuper.

(1) PARISET, *Les Monuments historiques*, p. 67.

Comment, dans l'article 16, serait-on revenu sur le principe qui domine toute la loi et aurait-on imposé aux particuliers une servitude qui n'existe pas dans la métropole ? Il serait difficile de l'expliquer.

Le législateur a fait, ce qu'il avait le droit de faire, c'est de réserver à l'État la propriété des objets trouvés soit sur son terrain, soit sur le terrain concédé par lui : il le pouvait, la concession étant, pour le concessionnaire, une propriété *sui generis*.

Le législateur n'a donc nullement cherché à séparer les particuliers et les établissements d'utilité publique, et si ces établissements étaient concessionnaires de terrains de l'État ou s'ils exécutaient des travaux sur ces terrains, l'article 16 leur serait applicable, cela va sans dire, comme aux particuliers, comme aux établissements publics, comme à tous ceux enfin qui, concessionnaires de l'État ou travaillant sur ces terrains, découvriraient des objets d'art dont la loi, par une dérogation aux principes du droit commun en matière de découverte de trésor, a voulu réserver la propriété à la nation.

Il n'y a donc aucun argument à tirer de l'article 16 pour soutenir qu'il y a une contradiction entre ce texte et l'article 2, et l'on peut affirmer, sans crainte, que la distinction si nette existant aujourd'hui dans la doctrine et dans la jurisprudence, entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique, n'a pas disparu dans notre loi ; bien au contraire. Nous rappelant que le projet du gouvernement a été élaboré par le Conseil d'État, nous n'hésiterons pas à dire que la haute assemblée n'a certainement pas voulu commettre, — et n'a pas commis, en effet, — la confusion que l'on prétend exister en cette

matière, où elle s'est toujours efforcée d'apporter l'ordre et la clarté.

En résumé, on doit tenir pour certain, que les immeubles des établissements d'utilité publique, au point de vue de la loi du 30 mars 1887, sont régis par les dispositions de cette loi applicables aux propriétés particulières. M. Ducrocq a donc eu raison de dire, avec l'autorité qui lui appartient : « La loi du 30 mars 1887 ajoute aux différences déjà très nombreuses qui existent entre les établissements publics et les simples établissements d'utilité publique, d'importantes et nombreuses différences. »

§ 6. — Du classement des immeubles appartenant aux particuliers.

« La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses, de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Si l'on ajoute à cette définition du droit de propriété donnée par l'article 544 du Code civil, le principe de l'article 537 : « les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois », on voit tout de suite la difficulté en face de laquelle s'est trouvé le législateur, lorsqu'il a cherché à assurer la conservation des monuments historiques appartenant aux particuliers.

Quelque légitime que fût son désir d'arriver à des mesures efficaces, il n'a cependant pas hésité à sacrifier le but qu'il poursuivait aux principes généraux, d'un ordre supérieur, qui régissent en France le droit de propriété.

Dès le premier moment, le Conseil d'Etat avait déclaré qu'il fallait se montrer aussi respectueux que possible, non seulement du droit de propriété, mais aussi de tous les droits qui pouvaient y ressembler. « Le projet de loi, disait M. Courcelle-Seneuil dans son rapport, n'admet pas que l'immeuble du particulier puisse être grevé d'une servitude sans son consentement ; pour lui, le classement s'établira par un contrat ».

De son côté, M. Bardoux écrivait dans son rapport au Sénat : « C'est quand l'immeuble appartient à un particulier qu'intervient alors une modification inspirée par le caractère du droit de propriété ; le classement revêt la nature d'un contrat ; les conditions en seront débattues ; l'arrêté ministériel qui classera déterminera ces conditions... » et, plus loin : « C'est ainsi que la servitude est limitée au strict nécessaire et que nous apportons toute circonspection dans la rédaction de cette loi. Le droit de propriété privée est sauvegardé ».

Telle est, en effet, la pensée dominante de l'article 3 de la loi, et de l'article 5 du règlement d'administration publique.

Le classement peut être provoqué par le ministre des Beaux-Arts ou demandé par le propriétaire. Dans le premier cas, le particulier doit donner son consentement par écrit ; dans le second cas, la demande est présentée conformément aux prescriptions de l'article 6 du même règlement, dont les dispositions, ainsi que celles de l'article 7, ont un caractère général, et s'appliquent à toutes les demandes de classement émanant, soit d'un établissement public, soit d'un particulier.

Ces demandes adressées au ministre doivent être accompagnées, entre autres pièces, des documents graphiques

représentant l'ensemble ou les détails intéressants du monument dont le classement est demandé, et, autant que possible, de photographies de ce monument. La commission des monuments historiques donne son avis sur le classement, et alors intervient l'arrêté qui en détermine les conditions.

Cet arrêté, qui contient les conditions demandées ou acceptées par le propriétaire constitue un véritable contrat administratif. Il est juste que le propriétaire, qui pourrait empêcher le classement, puisse en débattre les conditions, demander par exemple qu'il soit limité à une partie de son immeuble, comme le donjon ou la chapelle d'un château, etc.

Examinons maintenant quelles contestations pourront s'élever sur le sens et la portée de ce contrat et qui jugera ces litiges.

Le projet voté par la Chambre se bornait à dire : « S'il y a contestation sur l'exécution de l'acte, il sera statué par le ministre des Beaux-Arts, sauf recours au Conseil d'État statuant au contentieux ». Au Sénat, le rapporteur avait voulu d'abord remplacer le mot *exécution* par le mot *interprétation* : « S'il y a contestation, disait-il, non plus sur l'exécution comme le dit le projet de loi, mais sur l'interprétation de l'acte, le ministre statuera, mais le propriétaire aura un recours au Conseil d'État statuant au contentieux ». M. Bardoux a expliqué le sens de cette modification lors de la deuxième lecture de la loi devant le Sénat : « Dans le langage administratif, a-t-il dit, le mot *interprétation* s'applique surtout au sens littéral de l'expression. Nous croyons qu'il faut éviter les équivoques, et donner la signification la plus large et la plus complète. Nous vous proposons donc d'imiter le législateur dans la

loi du 28 pluviôse an VIII et d'ajouter le mot *exécution* ; alors, nous aurons à la fois le sens du mot et les conditions mêmes du contrat ». Le texte est formel : qu'il s'agisse de difficultés sur le sens littéral des mots ou de difficultés relatives à l'exécution des conditions de l'acte de classement, le ministre statuera en premier ressort et le Conseil d'Etat en appel.

Le législateur n'a pas voulu faire de cet acte un contrat de droit commun, de la compétence judiciaire ; il n'a pas voulu non plus, tout en empruntant les expressions de la loi du 28 pluviôse an VIII, attribuer aux conseils de préfecture la connaissance des litiges qui pourraient s'élever entre les particuliers et l'État. Il a décidé que ces litiges, comme les contrats administratifs passés pour les marchés de fournitures et prévus par le décret du 11 juin 1806, ressortiraient au ministre des Beaux-Arts, sauf recours au Conseil d'État.

La décision du ministre aura, dans le cas qui nous occupe, le caractère d'un acte juridictionnel donnant lieu à un contentieux de pleine juridiction, c'est-à-dire qu'elle pourra être réformée par le Conseil d'État, et non pas seulement annulée, comme lorsqu'il s'agit d'un excès de pouvoir. Quelle que soit l'opinion que l'on adopte sur la question de savoir si, en général, les ministres ont un pouvoir de juridiction, nous ne croyons pas qu'en présence des termes de l'article 3, « le ministre statue, sauf recours au Conseil d'État », on puisse soutenir que le ministre ne prend la décision que pour assurer l'exécution du contrat et faire ainsi un simple acte de gestion. Il y a là une première décision contentieuse, que le mot *statuer*, employé à dessein, caractérise suffisamment. Le Conseil d'État prononcera donc comme juge d'appel de la décision qui sera

prise par le ministre sur le sens littéral des clauses du contrat, ou sur les difficultés de toute nature auxquelles son exécution pourrait donner lieu.

§ 7. — Des demandes de classement ; formes, délais.

Nous avons eu, déjà, à plusieurs reprises, l'occasion de parler des différentes demandes de classement qui peuvent être formées en vertu de notre loi, et des dispositions réglementaires qui la complètent sur ce point ; nous croyons maintenant devoir présenter quelques observations relatives à ces demandes.

Lorsqu'il s'agit d'un monument appartenant à l'État, et que l'initiative est prise par le ministre des Beaux-Arts, c'est la commission des monuments historiques qui, sur le rapport d'un de ses membres, propose le classement, après avoir pris connaissance d'un dossier contenant tous les renseignements nécessaires. Le ministre n'aura qu'à prendre l'arrêté si l'immeuble est placé dans ses attributions, ou, s'il ne l'est pas, à demander l'adhésion du ministre compétent. La procédure sera la même s'il s'agit d'un monument appartenant à un établissement public, sous la réserve des adhésions et des consentements prévus par l'article 2 de la loi.

Mais lorsque l'initiative est prise par tout autre que par le ministre des Beaux-Arts, il y a une série de formalités à observer.

Les demandes doivent être formées par les représentants légaux de l'établissement public auquel appartient l'immeuble à classer (article 3 du règlement d'administration publique). Ces demandes doivent être accompagnées,

entre autres pièces, des documents graphiques représentant l'ensemble ou les détails intéressants du monument dont le classement est demandé, et, autant que possible, de photographies de ce monument (art. 6 id.).

La production de ces justifications du classement sollicité est trop naturelle pour qu'il y ait lieu d'insister : les règles à suivre pour l'instruction de ces demandes sont d'ailleurs très clairement tracées et s'appliquent, dans tous les cas, lorsque la demande émane d'un ministre (autre que le ministre des Beaux-Arts), comme lorsqu'elle vient d'un établissement public ou d'un particulier.

Nous avons vu que, dans le cas où l'immeuble a été l'objet d'une affectation, l'affectataire doit être consulté. L'affectation d'un édifice à un service public constitue, en effet, des droits spéciaux au profit de ce service. Il était donc indispensable de demander l'avis de l'affectataire d'un immeuble sur un projet de classement qui pouvait avoir pour effet de restreindre ou de modifier ses droits. Mais cette obligation de le consulter n'implique nullement pour lui le droit de prendre l'initiative du classement, qui ne lui appartient en aucun cas, et reste réservée au propriétaire ; l'article 3 du règlement oblige à consulter l'affectataire, mais ne lui reconnaît pas d'autre droit. Nous avons même vu que son opinion contraire au classement projeté ne serait pas un obstacle ; ce n'est qu'un avis consultatif, un élément d'instruction, et rien de plus. Ainsi, une fabrique à laquelle on aura affecté, pour les besoins du culte, une église propriété de la commune, ne pourra jamais en demander le classement ; mais, s'il est demandé par la commune ou proposé par le ministre, elle devra être appelée à émettre son avis, qui, s'il est contraire au classement, n'empêchera pas celui-ci d'être prononcé. Si la

fabrique prenait l'initiative d'une demande de classement, sa demande ne serait recevable que si la commune déclarait se l'approprier.

La plupart des formalités prévues par la loi ou par le règlement du 3 janvier 1889 s'expliquent d'elles-mêmes ; mais l'article 7 de ce règlement soulève une question assez délicate dont nous devons dire quelques mots.

Aux termes de cet article, lorsque l'accord s'est établi entre le ministre et l'établissement ou le particulier propriétaire de l'immeuble, l'arrêté ministériel doit intervenir dans les six mois à dater du jour de cet accord. A défaut d'arrêté dans ce délai, le projet de classement est considéré comme abandonné.

Remarquons, d'abord, que cette disposition ne s'applique pas aux monuments appartenant à l'Etat. On a supposé nécessairement que l'arrêté de classement interviendrait de suite si le monument était placé dans les services du ministre des Beaux-Arts, et dans un très bref délai si, le monument étant dans les attributions d'un autre ministre, l'accord s'était fait entre les deux départements ministériels. Mais la solution peut, au contraire, se faire longtemps attendre s'il s'agit d'un établissement public ou d'un particulier. Dans ce cas, le règlement d'administration publique exige, comme on vient de le voir, que l'arrêté de classement intervienne dans les six mois à dater du jour où l'accord s'est établi. C'est une garantie considérable introduite en faveur de ces établissements et des particuliers, qui ne pouvaient pas rester indéfiniment soumis au bon plaisir de l'administration. Pendant la période intérimaire, le monument est classé sous condition résolutoire, le propriétaire est astreint à certaines obligations (article 12 du règlement); il y a là une situation

essentiellement provisoire, qui ne doit pas se prolonger.

Cette disposition a été inspirée par des motifs analogues à ceux qui font introduire dans les décrets d'expropriation la clause, aujourd'hui de style, suivant laquelle, si l'expropriation n'est pas intervenue dans un délai déterminé, le décret déclaratif d'utilité publique est considéré comme non avenu (1).

La délégation donnée au gouvernement était assez large pour lui permettre d'édicter cette mesure, conforme à l'esprit de la loi et aux déclarations réitérées des rapporteurs devant le Parlement. D'ailleurs la disposition dont il s'agit se borne à supposer que le gouvernement renonce au classement projeté, ce qui est absolument dans son droit, tant que le classement n'est pas définitif.

Si un classement était opéré contrairement à cette disposition, la nullité devrait en être prononcée par le Conseil d'Etat, sur le recours que formerait, pour excès de pouvoir, le particulier ou l'établissement propriétaire du monument classé. Par contre, cette nullité n'étant pas d'ordre public, les propriétaires pourraient accepter le classement effectué après l'expiration du délai.

(1) Bien que la pratique du Conseil d'Etat soit absolument formelle en ce sens, la Cour de cassation n'admet pas que le délai imparti soit fixé dans l'intérêt des propriétaires menacés d'être expropriés. Un arrêt du 24 août 1880 (S. 80, I, 86) le déclare : « Les conditions relatives au délai dans lequel l'expropriation doit être accomplie par une compagnie substituée aux droits de l'Etat n'intéressent que l'Etat, et leur inexécution n'infirmes pas la valeur du décret déclaratif d'utilité publique. Ainsi l'expropriation est régulièrement prononcée après expiration du délai imparti par le décret à la compagnie concessionnaire ».

CHAPITRE III

EFFETS DU CLASSEMENT.

§ 1^{er}. — Nouvelle servitude établie par la loi. Travaux interdits.

Avant la loi de 1887, le classement n'avait aucune conséquence légale ; des circonstances de fait pouvaient quelquefois donner à l'administration une arme trop fragile ; mais, ainsi que nous l'avons déjà rappelé, dans la plupart des cas, les destructions et les mutilations de monuments s'accomplissaient librement et sans que l'État pût s'y opposer.

Aujourd'hui, grâce aux mesures édictées par l'article 4, le classement produit des effets considérables, qu'il importe de préciser.

Tout d'abord, l'article 4 porte que l'immeuble classé ne pourra être détruit, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque sans le consentement du ministre des Beaux-Arts. Par cette première disposition, le législateur a donc apporté une véritable restriction au droit de propriété. La seconde disposition du même article contient, au contraire, une dérogation aux règles du droit commun en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique :

quand cette expropriation concernera un immeuble classé, elle ne pourra être prononcée qu'après que le ministre des Beaux-Arts aura été appelé à présenter ses observations.

Le troisième paragraphe de l'article 4 exempte les monuments classés de l'application des servitudes d'alignement et autres qui pourraient causer leur dégradation.

Enfin, par une dernière disposition dont l'importance est également considérable, l'article 4 décide que les effets du classement suivent l'immeuble classé en quelques mains qu'il passe ; ces effets sont ainsi rendus opposables aux tiers acquéreurs, bien que le texte ne prévoie aucune publicité.

Nous étudierons séparément chacun des paragraphes de l'article 4, avec les dispositions réglementaires qui s'y rattachent ; nous touchons là à l'une des innovations les plus sérieuses de la loi et l'application des principes proclamés par le législateur soulèvera certainement, dans la pratique, de nombreuses difficultés.

Étudions d'abord la première disposition de l'article 4.

Pour assurer la protection des monuments jugés dignes d'être conservés, le législateur a dû se résigner à porter une certaine atteinte au droit de propriété. Il a donc créé une servitude légale qui, après le classement régulièrement opéré, portera sur les propriétés de l'État, des départements, des communes, des établissements publics et des particuliers.

A partir du classement, et même d'après le règlement, à partir de la proposition de classement, l'immeuble ne pourra être détruit ni en totalité, ni en partie, sans le consentement du ministre. Cette disposition s'explique d'elle-même, et l'on comprend les conséquences pratiques de

cette interdiction dont l'absence a causé tant d'irréparables désastres. Elle s'étend, naturellement, aux immeubles par destination. En cas de contestation sur le point de savoir si le propriétaire a commis une destruction totale ou partielle prohibée par l'article 4, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartiendra de prononcer ; nous reviendrons sur ce point en étudiant les sanctions établies par l'article 12.

Au sujet des travaux à exécuter dans les immeubles classés, plusieurs questions se présentent à notre examen : en premier lieu, comment procédera-t-on, et quels sont les travaux interdits ?

Pour la procédure, elle est indiquée au paragraphe 1^{er} de l'article 10 du règlement d'administration publique : tous les projets de travaux concernant un monument classé sont adressés ou communiqués au ministre des Beaux-Arts.

Quant aux travaux, le règlement a essayé, dans son article 11, d'en donner une énumération, mais seulement à titre énonciatif, comme l'indique la fin du paragraphe 1^{er} de cet article 11.

La loi laissait trop dans le vague la nature des travaux interdits : la restauration, les réparations et les modifications quelconques prévues par l'article 4 de la loi avaient besoin d'être expliquées. C'est ce qu'a voulu faire l'article 11, dont voici le texte : « Sont compris parmi les travaux dont les projets doivent être soumis à l'approbation du ministre : les peintures murales, la restauration des peintures anciennes, l'exécution de vitraux neufs et la restauration de vitraux anciens, les travaux qui ont pour objet d'agrandir, dégager, isoler et protéger un monument classé, et aussi les travaux tels qu'installation de

chauffage, d'éclairage, de distribution d'eau et autres qui pourraient, soit modifier une partie quelconque du monument, soit en compromettre la conservation.

Est également comprise parmi ces travaux la construction de bâtiments annexes à élever contre un monument classé.

Aucun objet mobilier ne peut être placé à perpétuelle demeure dans un monument classé, sans l'autorisation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. »

Sans doute, toutes ces dispositions ont pour objet d'empêcher, à l'avenir, ces restaurations faites contrairement aux règles de l'art et qui ont soulevé si souvent les légitimes protestations de la commission des monuments historiques ; mais, malgré leur utilité évidente, on ne peut les lire sans un sentiment d'inquiétude pour les propriétaires des immeubles soumis à cette nouvelle servitude. Qu'il ne soit pas permis de déshonorer un monument classé par des peintures murales sans rapport avec le style de l'édifice ou par une restauration de peintures anciennes confiée à des mains inexpérimentées, soit ; que, pour la même raison, on ne puisse exécuter des vitraux neufs ou restaurer des vitraux anciens, passe encore ; mais que l'on soit astreint à soumettre à l'approbation du ministre des Beaux-Arts des installations de chauffage et d'éclairage, cela semble excessif, surtout si l'on se rappelle que le législateur a toujours proclamé qu'il entendait user des plus grands ménagements envers le droit de propriété. Et l'article 11 n'est qu'énonciatif !

Cependant, il est juste de faire observer qu'en parlant de ces travaux, « tels qu'installation de chauffage, d'éclairage, de distribution d'eau et autres », l'article ajoute un correctif : « qui pourraient, soit modifier une partie

quelconque du monument, soit en compromettre la conservation ». C'est sous le bénéfice de cette interprétation qu'il faudra, en cas de poursuites pour infraction à l'article 4, appliquer la sanction prévue par l'article 12 de notre loi.

Les difficultés que pourrait soulever dans l'avenir l'application rigoureuse des interdictions établies par l'article 4 n'ont d'ailleurs pas échappé à l'attention du législateur. Lors de la discussion au Sénat, M. Combes avait proposé un amendement ayant pour but de diminuer les inconvénients de ces interdictions et de mettre d'accord, autant que possible, les nouvelles prérogatives accordées au gouvernement et les besoins et les droits des départements et des communes. Le paragraphe additionnel proposé par M. Combes était ainsi conçu : « Le consentement préalable du ministre ne sera pas nécessaire pour les travaux d'appropriation et d'aménagement effectués par le propriétaire, si ces travaux n'altèrent pas la disposition primitive ou le caractère architectural de l'édifice ».

Cette proposition fut combattue par le rapporteur, qui en signala le danger : « Le but de la loi, disait M. Bardoux, est précisément d'empêcher que l'immeuble classé puisse être l'objet de travaux de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans l'approbation ou le consentement du ministre des Beaux-Arts..... C'était la seule manière de donner au classement son effet. Nous avons d'autant plus de raison d'introduire cette disposition dans la loi, que nous avons entre les mains des documents qui nous apprenaient dans quelles circonstances incroyables ont complètement disparu des monuments d'une grande valeur ». A l'appui de son argumentation, le rapporteur citait toute une série d'exemples justifiant l'im-

possibilité d'accepter la modification proposée. Et d'ailleurs, qui décidera, ajoutait-il, si ces travaux d'appropriation sont ou non de nature à altérer le caractère architectural de l'édifice ? Il faudra toujours revenir au ministre ; son avis et son consentement seront toujours indispensables ; par conséquent, l'amendement n'a pas d'intérêt, et si vous l'acceptiez, vous détruiriez la loi que nous allons faire. »

L'amendement de M. Combes fut repoussé.

Nous considérons, toutefois, comme ne rentrant ni dans les travaux interdits par l'article 4 de la loi, ni dans ceux indiqués par l'article 11 du règlement, les travaux d'entretien courant, à la condition de n'employer que des matériaux appropriés, et de ne faire que de menus ouvrages. C'est en employant, dans les meilleures intentions du monde, des tuiles ou des ardoises, des pierres ou des briques d'une couleur ou d'une composition différentes de celles des matériaux primitifs, que les architectes locaux ont souvent mutilé, et quelquefois pour toujours, des édifices d'un style absolument pur. Les travaux de réparation de couverture doivent donc être rangés parmi ceux qui sont interdits ; en cas d'urgence, on peut prendre des précautions pour parer à un danger pressant, mais sans violer, sous prétexte de nécessité immédiate, les dispositions formelles du premier paragraphe de l'article 4.

On a critiqué (1) celle des dispositions du même paragraphe qui soumet à l'autorisation ministérielle les travaux ayant pour objet de dégager ou d'isoler un monument classé, et celles du deuxième paragraphe du même article qui comprennent, parmi les travaux également

(1) PARISET, *Les Monuments historiques*, p. 98.

soumis à l'autorisation, la construction de bâtiments annexes à élever contre un monument classé. On a même critiqué la légalité de la première de ces dispositions. La délégation donnée au gouvernement permettait au Conseil d'État de proposer les mesures qui ont trouvé place dans le règlement chargé de déterminer les détails d'application. Le but de la loi est essentiellement la conservation de l'immeuble ; par suite, si des travaux ont pour objet unique de dégager ou d'isoler le monument classé, leur exécution peut nuire à la conservation de cet immeuble, l'absence des précautions nécessaires peut en compromettre la solidité ; la même raison justifie l'interdiction d'appuyer des constructions nouvelles contre un monument que l'on maintient souvent avec peine, et qui ne pourrait supporter cette augmentation de charge. La disposition adoptée est donc parfaitement légitime et absolument légale.

Enfin, l'article 11 du règlement interdit de placer des objets mobiliers à perpétuelle demeure dans un monument classé, sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts. L'objet mobilier qui a été placé à perpétuelle demeure devient immeuble par destination ; il fait donc partie de l'édifice. Dès lors, on ne pouvait permettre de placer dans un monument régulièrement classé des immeubles par destination qui auraient pu le modifier, même partiellement, et qui, le plus souvent, n'auraient été en rapport ni avec le caractère, ni avec le style de l'édifice. Un seul fait, entre beaucoup d'autres, justifiera l'opportunité de cette interdiction, que l'expérience du passé rendait indispensable.

L'église Saint-Ouen de Rouen est un des monuments les plus intéressants de cette ville, qui possède cependant tant de richesses historiques et artistiques. Dès 1845,

une loi spéciale des 22 et 26 juin, ouvrait au ministère de l'Intérieur un crédit de 4,318,000 fr. pour l'achèvement et la restauration de cette église, classée comme monument historique. Les travaux entrepris à la suite du vote de cette loi se poursuivirent pendant de longues années. En 1879, après leur achèvement, le conseil de fabrique fit exécuter et placer dans le chœur et dans la nef un grand nombre de statues sans avoir préalablement consulté l'administration des monuments historiques. Le ministre des Beaux-Arts, informé de ces faits, fit procéder à une enquête, et sur l'avis de la commission des monuments historiques, chargea le Préfet de la Seine-Inférieure d'inviter le conseil de fabrique à faire descendre ces statues « qui étaient mal exécutées et défiguraient le monument », ainsi que le constatait la commission. Par une délibération du 30 juillet 1879, le conseil de fabrique refusa d'obéir à l'adjonction du Préfet. En fait, la fabrique objectait qu'elle s'était imposé des sacrifices considérables, que quelques unes de ces statues étaient placées depuis plus de dix ans, que celles de la nef l'étaient depuis deux ans; en droit, elle soutenait que les statues avaient un caractère essentiellement mobilier, et que, en les commandant aux sculpteurs et en les plaçant dans l'église, elle avait agi dans les limites du droit que lui accordait le décret organique du 30 décembre 1809.

Pour contraindre le conseil de fabrique à faire enlever les statues qui déshonoraient un édifice restauré avec tant de soin et au prix de dépenses si considérables, l'administration invoquait les circulaires qui contenaient alors les instructions données aux préfets sur les travaux exécutés par l'État dans les monuments historiques avec le concours des affectataires ou des propriétaires. En décidant que des statues seraient

placées dans l'église, en désignant les sculpteurs qui seraient chargés de les exécuter, et en leur faisant les commandes sans l'autorisation du ministre, la fabrique s'était mise dans une situation irrégulière qu'elle ne pouvait imputer qu'à elle-même et avait violé tous les règlements relatifs à l'exécution des travaux dans les monuments classés. En droit, ajoutait l'administration, ces statues ne pouvaient être considérées que comme des immeubles par destination ; aux termes de l'article 525 du Code civil, en effet, les statues sont immeubles lorsqu'elles sont placées dans une niche pratiquée exprès pour les recevoir, encore qu'elles en puissent être enlevées sans fractures ni détérioration. Et ces derniers mots de l'article 525, qui contiennent une exception aux règles générales en matière d'immeubles par destination, s'expliquent, lorsque les niches ont été pratiquées pour placer des statues, par cette raison que, si on enlevait les statues, il manquerait quelque chose à l'édifice. Or, il était reconnu que, dans les conditions où elles avaient été placées, les statues de l'église Saint-Ouen faisaient partie intégrante du monument. Par suite, soit au point de vue du droit résultant pour l'État du contrat formé par le paiement des subventions fournies pour la restauration de l'église, et des règlements en vigueur, que la fabrique ne pouvait ignorer, soit au point de vue du droit spécial résultant du décret du 30 décembre 1809, l'administration soutenait qu'elle pouvait contraindre cette fabrique à faire enlever les statues irrégulièrement placées dans l'église. Devant la résistance de la fabrique, qui se prévalait de l'absence d'un texte de loi pour prétendre qu'elle n'avait fait qu'user de son droit, l'État s'était décidé à saisir la juridiction civile pour faire ordonner l'enlèvement des statues. Après bien des diffi-

cultés, au dernier moment, le conseil de fabrique céda et consentit à donner à l'administration pleine et entière satisfaction.

On voit, par cet exemple, que nous avons pris au milieu de beaucoup d'autres, combien les questions soulevées par l'absence d'un texte étaient compliquées, et combien était nécessaire la disposition qui interdit de placer à perpétuelle demeure un objet mobilier dans un monument classé, sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts.

Nous abordons maintenant l'examen de la seconde disposition de l'article 4 de la loi, qui interdit de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique d'un monument classé, si le ministre des Beaux-Arts n'a pas été appelé à présenter ses observations. C'est là une dérogation aux dispositions générales de la loi du 3 mai 1841. Cette conséquence du classement est trop naturelle pour être contestée ; toutefois, il ne faut pas en exagérer la portée.

Le second paragraphe de l'article 4 exige que le ministre des Beaux-Arts soit mis en demeure de présenter ses observations ; mais la loi ne dit pas que, si le ministre s'oppose à l'expropriation projetée, celle-ci ne devra pas être prononcée. Le législateur, préoccupé d'assurer, par tous les moyens en son pouvoir, la conservation de nos monuments menacés, a entouré d'une garantie nouvelle l'expropriation des immeubles classés ; il n'a pas trouvé suffisant que la loi spéciale à la matière ouvrît aux intéressés le droit de protester, dans les enquêtes qui précèdent l'expropriation ; il a jugé nécessaire d'exiger une mise en demeure particulière, une interpellation directe et formelle, sans laquelle l'expropriation ne pourra être poursuivie.

Nous n'hésitons pas à dire que, dans le silence de la loi, l'opposition du ministre des Beaux-Arts ne fera pas obstacle à ce que cette expropriation soit prononcée, si le gouvernement estime qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter à cette opposition.

Les observations du ministre des Beaux-Arts devront être transmises par lui à l'autorité qui poursuit l'expropriation ; mais, si un conflit vient à s'élever, aucune disposition ne règle la manière dont il devra être tranché. Peut-être pourrait-on appliquer, par analogie, les dispositions de la loi et du règlement relatives au classement en cas de désaccord entre le ministre des Beaux-Arts d'une part, et un autre ministre ou l'établissement public propriétaire, d'autre part ; mais cette procédure ne saurait être ici obligatoire, comme dans les cas prévus spécialement par la loi. Peut-être aussi essaiera-t-on de faire trancher la question en Conseil des ministres, si l'expropriation concerne un immeuble appartenant à l'Etat ; peut-être enfin consultera-t-on le Conseil d'État, auquel le gouvernement peut toujours demander un avis, aux termes de la loi du 24 mai 1872 ; mais, encore une fois, rien n'est réglé, rien n'est prescrit, et si le ministre qui poursuit l'expropriation continue sa procédure, le ministre des Beaux-Arts n'aura aucun recours à exercer après que l'utilité publique aura été déclarée et le jugement d'expropriation prononcé.

Il en serait tout autrement si ce ministre n'avait pas été appelé à présenter ses observations ; dans ce cas, nous n'hésiterions pas à considérer la procédure d'expropriation comme entachée de nullité ; sans cette conséquence, en effet, le second paragraphe de l'article 4 n'aurait aucune portée ; d'ailleurs, ce texte est formel ; l'expropriation ne

pourra être poursuivie qu'après que le ministre des Beaux-Arts aura été appelé à présenter ses observations. Si la loi est violée, il y a alors un recours ouvert, — sauf, bien entendu, le cas où l'acte qui a déclaré l'utilité publique est une loi, et n'admet, par conséquent, aucun recours. En dehors de cette exception, le ministre des Beaux-Arts et le propriétaire de l'immeuble pourront, d'abord, former un pourvoi devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir, en soutenant que les formalités prévues par le second paragraphe de l'article 4 de la loi du 30 mars 1887 n'ont pas été observées. Suivant la jurisprudence du Conseil d'État, ce recours ne serait pas recevable si l'expropriation était déjà consommée en vertu d'un jugement ayant pour base le décret attaqué.

Mais le jugement d'expropriation lui-même pourrait être attaqué par la voie du recours en cassation pour violation de la loi, et notamment, parce que le tribunal n'aurait pas vérifié l'accomplissement de la formalité nouvelle édictée par le second paragraphe de l'article 4.

Les mêmes règles devront être appliquées dans le cas où l'expropriation aurait été prononcée par un acte d'une autorité inférieure, ainsi que le permettent la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux et celle du 21 août 1881 sur les chemins ruraux (1). C'est au préfet qu'il appartiendra de provoquer les observations du ministre des Beaux-Arts. Cette hypothèse pourra se présenter fréquemment en matière d'ouverture ou de redressement de chemins vicinaux ou ruraux, notamment dans les contrées de la France

(1) Bien que la loi du 10 août 1871 (art. 86) ait attribué à la Commission départementale les pouvoirs conférés au préfet par les articles 45 et 46 de la loi de 1836, c'est toujours au représentant du pouvoir central qu'il appartiendra de prévenir le ministre.

où, comme en Bretagne, des espaces considérables sont couverts de monuments mégalithiques.

En résumé, qu'il s'agisse d'une expropriation nécessitant l'application des formalités exigées par la loi du 3 mai 1844, ou d'une expropriation particulière prévue par une loi spéciale, aucun monument classé ne pourra être exproprié sans que le ministre des Beaux-Arts ait été appelé à présenter ses observations par l'autorité à laquelle il appartient de déclarer l'utilité publique.

Le troisième paragraphe de l'article 4 exempte, ainsi que nous l'avons déjà dit, les monuments classés de l'application des servitudes d'alignement et autres qui pourraient causer leur dégradation.

Cette dérogation aux règles du droit commun en matière de servitudes est une des conséquences les plus importantes et les plus utiles du classement des monuments.

Nous n'avons pas besoin de rechercher et de déterminer quelles sont ces servitudes ; la disposition de la loi est aussi formelle que générale : toutes les servitudes d'alignement et autres qui pourraient causer la dégradation de l'immeuble classé ne lui sont pas applicables. Il est évident que les servitudes d'alignement, de nivellement, de grattage périodique des façades pourraient faire courir de véritables dangers aux monuments qui y seraient soumis. La disposition nouvelle évitera donc le retour des abus auxquels avaient donné lieu l'application du droit commun, et nous ne verrons plus désormais détruire ou mutiler les monuments les plus intéressants, pour obtenir la régularité d'une voie publique ou l'embellissement, souvent contestable, d'une place ou d'un quartier.

Mais il est évident que, là encore, il y aura une question d'appréciation : le monument n'est exempté de la servitude d'utilité publique que si elle peut causer sa dégradation. Nous ne disons pas qu'il faut qu'elle cause sa dégradation, il suffit qu'elle soit de nature à la causer. Par suite, si l'administration qui veut appliquer la servitude conteste que celle-ci puisse amener une dégradation quelconque, et si le ministre des Beaux-Arts, sur l'avis de ses architectes et de la commission des monuments historiques, soutient le contraire, quel sera le juge de ce conflit ? La loi et le règlement ne donnent aucune réponse à cette question. Nous estimons que la difficulté sera le plus souvent tranchée par l'intervention des autorités administratives supérieures qui, sur l'opposition du propriétaire du monument ou du ministre des Beaux-Arts, inviteront les autorités locales à ne pas exiger l'application de servitudes pouvant entraîner la dégradation de ce monument. Si pourtant des procès-verbaux étaient dressés contre les propriétaires pour infraction aux dispositions des lois et règlements qui régissent les servitudes d'utilité publique, ce serait au juge de ces contraventions qu'il appartiendrait de statuer sur la légalité de la poursuite. On sait que ce juge varie suivant que les infractions rentrent dans la catégorie des contraventions de grande voirie ou de petite voirie : au premier cas, la répression appartient aux conseils de préfecture, en vertu de la loi du 29 floréal an X ; au second cas, elle appartient à l'autorité judiciaire, aux termes de l'article 471, §§ 5 et 15 du Code pénal.

Notons en passant que la jurisprudence du Conseil d'État décide qu'il n'y a pas à distinguer entre les particuliers et les établissements publics pour l'application des règles sur la grande voirie, et que, souvent, des condam-

nations ont été prononcées contre des départements ou des communes pour contraventions aux lois et règlements qui régissent cette matière.

Un principe général doit, d'ailleurs, dominer dans l'interprétation à faire du troisième paragraphe de notre article 4 : c'est l'esprit de la loi nouvelle, c'est la dérogation aux principes du droit commun en faveur des immeubles classés, le désir manifeste de les soustraire à toute cause de dégradation ou de ruine, et, dans ces conditions, les difficultés qui viendraient à s'élever seraient facilement résolues, soit par la voie administrative, soit par le juge compétent.

Doit-on ranger parmi les servitudes rentrant dans les prévisions de la loi le droit qui appartient à l'État, en vertu de la loi du 28 juillet 1885, de poser des fils télégraphiques et téléphoniques sur les immeubles des particuliers, des départements et des communes ? Nous n'hésitons pas à répondre par l'affirmative. La loi du 28 juillet 1885 a créé une nouvelle servitude légale ; l'exercice du droit reconnu en faveur de l'État n'entraîne aucune dépossession. Cette loi impose, en outre, certaines obligations aux propriétaires et leur accorde un droit à une indemnité si les travaux exécutés leur causent un préjudice.

Une question intéressante se pose à propos de l'application qui pourrait être faite de cette loi. Le propriétaire d'un immeuble classé, désigné pour recevoir des fils télégraphiques ou téléphoniques, pourrait-il se pourvoir directement devant le Conseil d'État par la voie de l'excès de pouvoir, pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral qui aurait autorisé l'installation des fils électriques ?

Dans une instance où il ne s'agissait pas, à la vérité, d'un monument historique, mais simplement d'un im-

meuble ordinaire appartenant à un particulier, le Conseil d'État n'a pas admis le recours pour excès de pouvoir : il l'a déclaré non recevable par le motif que c'est au Conseil de préfecture qu'il appartient, aux termes de la loi du 28 juillet 1885, d'apprécier la légalité de l'arrêté du préfet (arrêt du 22 février 1895, Dubourg) (1). Cette application de la jurisprudence du Conseil d'État, qui n'admet pas le recours pour excès de pouvoir lorsqu'il y a un recours parallèle ouvert devant un autre juge qui peut statuer sur la légalité de l'acte attaqué, ne nous paraît pas possible devant le texte si net et si précis du troisième paragraphe de l'article 4 de notre loi. L'article 10 de la loi du 28 juillet 1885 ne prévoit, en effet, qu'une action en indemnité à raison du préjudice résultant des travaux de construction de la ligne ou de son entretien. Cette indemnité ne peut être réclamée que s'il y a dommage, et il ne peut y avoir dommage que s'il y a eu exécution de l'arrêté. Or, ce qu'il importe d'empêcher avant tout, aux yeux du législateur de 1887, c'est le dommage aux monuments historiques. L'exemption formelle de servitudes d'alignement et autres ne permet pas aux préfets d'autoriser l'établissement de lignes télégraphiques sur un monument classé, car il est évident que, non seulement la pose et l'entretien des fils pourraient causer sa dégradation, mais que leur présence même sur un monument de l'art ancien est une véritable hérésie ; si donc un préfet prend un pareil arrêté, c'est un excès de pouvoir, une violation formelle d'une loi générale, et ce n'est pas par la voie d'une action en indemnité qu'il peut être fait droit aux réclamations des parties lésées.

(1) LEBON, 1895, p. 183.

Les observations que nous présentons sont peut-être en contradiction avec l'opinion des auteurs qui admettent sans réserve la jurisprudence du Conseil d'État en matière de recours parallèle ; mais, d'autre part, elles justifient peut-être aussi, par un exemple intéressant, les critiques qui ont été formulées par d'autres auteurs contre ce que cette doctrine a de trop absolu (1).

La dernière disposition de l'article 4 décide que les effets du classement suivent l'immeuble classé en quelques mains qu'il passe.

Cette disposition, dont les termes sont une reproduction de ceux employés par les rédacteurs du Code civil dans l'article 2114, pour indiquer les effets de l'hypothèque, grève donc indéfiniment le monument classé de la servitude créée par le premier paragraphe de notre article. Les tiers acquéreurs ne pourront exciper de leur erreur ni alléguer qu'ils ignoraient l'existence de cette servitude : créée par la loi, elle existe au même titre que toutes les servitudes d'utilité publique ; comme celles-ci, elle est établie dans un intérêt général, et ce caractère lui permet de frapper l'immeuble, en quelques mains qu'il se trouve, et sans qu'il soit besoin de mesures de publicité.

Il aurait, d'ailleurs, été difficile de mettre en pratique la publicité à laquelle on aurait pu recourir. La transcription, mesure qui venait naturellement à l'esprit, aurait été un moyen trop compliqué ; en effet, non seulement les conditions du classement peuvent être nombreuses et variées, mais encore elles peuvent être modifiées après le

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 476, 2^e édition. — En sens contraire, DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 237.

classement, par exemple dans le cas où l'Etat accorde une subvention pour réparer l'édifice classé (article 13 du règlement). Il a donc fallu renoncer à la transcription. Le législateur aurait peut-être pu s'arrêter à un système analogue à celui qu'il devait adopter pour les objets mobiliers (article 9) et prescrire le dépôt d'une liste des monuments classés chez certains fonctionnaires du département ou de l'arrondissement, il ne semble pas qu'il y ait songé.

Nous rencontrons enfin une mesure de publicité facile à réaliser dans un décret rendu le 7 mars 1886, par le Bey de Tunis, à une époque contemporaine et sous l'influence des travaux préparatoires de notre loi (1). L'article 7 de ce décret décide que « l'administration devra faire apposer « sur les monuments classés une marque spéciale appa- « rente » et que le classement n'aura d'effet vis-à-vis des tiers qu'à partir de l'apposition de cette marque. Il y aurait peut-être là une indication pour l'administration française, si elle désirait établir la publicité du classement.

Mais, ainsi que nous l'avons vu, cette publicité n'est pas nécessaire au point de vue juridique ; et, au point de vue pratique, on peut dire qu'il sera bien rare qu'un acquéreur achète un monument classé sans avoir connu ou pu connaître la servitude spéciale qui grève cet immeuble à raison de ses mérites artistiques ou des souvenirs historiques qu'il rappelle.

Les conséquences que nous venons d'étudier sont attachées par la loi au classement régulièrement prononcé ;

(1) Nous étudierons ce décret dans le chapitre XI, consacré aux législations étrangères.

mais le règlement d'administration publique, dans son article 12, interdit de détruire, restaurer ou réparer, sans le consentement du ministre des Beaux-Arts, « les immeubles qui seraient l'objet d'une proposition de classement en cours d'instruction », jusqu'à ce que la décision ministérielle soit intervenue, si ce n'est après un délai de trois mois à dater du jour où la proposition aura été régulièrement portée à la connaissance de l'établissement public ou du particulier propriétaire.

Cette interdiction édictée par le règlement a soulevé de très sérieuses objections et on a reproché au Conseil d'État d'avoir empiété sur le domaine du législateur, en créant une servitude dont la loi ne parlait pas (1).

Nous allons examiner l'utilité et la portée de cette mesure et exposer les arguments qui nous semblent pouvoir être opposés aux critiques dont elle a été l'objet.

Tout d'abord, constatons que l'utilité pratique de cette disposition, — nous pourrions dire sa nécessité, — est reconnue même par les auteurs qui en contestent la légalité. L'article 4 est, en effet, l'un des plus importants de la loi ; c'est lui qui attribue au classement les conséquences qui lui faisaient défaut jusqu'à la loi de 1887. « C'était précisément la seule manière de donner au classement son effet », disait, au Sénat, M. Bardoux, en parlant des interdictions établies par ce texte. Si l'on avait autorisé les propriétaires à effectuer librement les travaux d'appropriation ou d'aménagement, « on détruisait la loi », ajoutait encore le même rapporteur.

Nous pensons que le danger redouté par le législateur n'aurait pas été évité et que l'application de l'article 4

(1) V. DUCROCQ, *La loi du 30 mars 1887*, p. 22 et s.

aurait été illusoire, sans l'interdiction temporaire créée par l'article 12 du règlement. En effet, qu'arriverait-il le plus souvent, lorsqu'un propriétaire recevrait, de la part du ministre des Beaux-Arts, une proposition de classement ? Il serait à craindre que le propriétaire, redoutant les ennuis occasionnés par le classement, ne se hâtât de démolir ou de défigurer l'immeuble dont le classement est demandé. Quand le ministre adressera au propriétaire de nouvelles propositions, qui pourraient l'amener à donner son consentement, ou, — à plus forte raison, — quand il usera du moyen extrême qu'il a entre les mains, en demandant l'expropriation, il sera trop tard : le monument, ou la partie intéressante de ce monument, aura à jamais disparu.

Il nous semble donc que le règlement d'administration publique, chargé de faciliter l'exécution de la loi, n'est pas sorti des limites de sa délégation en prenant une mesure qui est le complément nécessaire d'un des articles les plus importants de la nouvelle législation.

Peut-être, d'ailleurs, n'est-il pas tout à fait exact d'attribuer le caractère de servitude à l'interdiction temporaire édictée par le règlement et de dire qu'il fait rétroagir au jour de la proposition de classement la servitude archéologique créée par la loi : cette servitude, en effet, est perpétuelle, définitive, et subsistera tant que le monument restera classé. Au contraire, l'interdiction établie par l'article 12 du règlement est essentiellement provisoire et durera au plus trois mois. Elle est tellement différente de la servitude que, si l'accord du propriétaire et du ministre n'intervient pas et si le classement n'est jamais prononcé, l'interdiction n'en aura pas moins existé pendant trois mois, quoique la servitude ne doive jamais être établie. Ce n'est qu'une mesure administrative, qui restreint, pour

un temps assez court, le droit de propriété, afin d'assurer l'application de la loi.

A l'appui de l'opinion que nous essayons de justifier, on a invoqué un argument tiré du rapport de M. Proust (1) lors de la deuxième lecture du projet de loi à la Chambre. Le rapporteur constatait que « l'on n'avait point établi de distinction entre le classement préalable et le classement définitif, parce que, dans la pratique actuelle, le classement préalable n'avait qu'un effet suspensif jusqu'au jour où intervenait l'accord ». Mais M. Proust semble indiquer, dans la suite de son rapport, qu'il considère la distinction comme subsistant toujours. « S'il n'avait craint, dit-il, de retarder par une modification de texte le vote de la loi, il aurait demandé de rédiger en ce sens l'article 3 ». Dans la pensée du rapporteur, le ministre *classe* l'immeuble, et le refus du propriétaire ne constitue qu'une condition résolutoire.

Nous préférons laisser de côté cette argumentation, d'abord parce que la pensée du législateur ne doit pas être confondue avec le texte même de la loi, et ensuite parce que la doctrine de l'honorable rapporteur nous semble un peu excessive : en présence du texte de l'article 3, portant que « l'immeuble appartenant à un particulier ne pourra être classé qu'avec le consentement du propriétaire », nous ne croyons pas que l'on puisse parler d'un classement préalable ou définitif, opéré sans ce consentement.

En résumé, et sans méconnaître la gravité de l'opinion contraire, nous estimons que l'interdiction temporaire édictée par l'article 12 du règlement peut être considérée comme un « détail d'application » de la loi, et nous pen-

(1) Rapport de M. PROUST à la Chambre, n° 1301, p. 120.

sons que la légalité de cette disposition est suffisamment justifiée non seulement par l'utilité de ce texte, mais surtout par l'étendue de la délégation donnée au Conseil d'État.

Nous allons maintenant examiner si ce texte a une sanction, et voir quelle est cette sanction.

§ 2. — Des sanctions en cas d'infraction aux dispositions de l'article 4 de la loi, et de l'article 12 du règlement d'administration publique.

Étudions, d'abord, les sanctions édictées en cas d'infraction aux interdictions établies par l'article 4 de la loi pour les monuments classés.

Nous nous demanderons ensuite quelle sanction peut être attachée à l'article 12 du règlement, qui crée, au profit des monuments, objets d'une proposition de classement, l'interdiction temporaire dont nous venons d'essayer de démontrer la légalité. Nous aurons à rechercher, en particulier, si cette disposition a été sanctionnée d'avance par la loi, comme cela est souvent arrivé, et si, à défaut de cette sanction, il convient de la protéger par le texte de l'article 471, 15°, du Code pénal, qui punit d'une amende de un à cinq francs toute infraction aux règlements légalement faits par l'autorité administrative.

La violation de l'article 4 de la loi est réprimée par son article 12, dont voici le texte :

« Les travaux, de quelque nature qu'ils soient, exécutés en violation des articles qui précèdent, donneront lieu, au profit de l'État, à une action en dommages-intérêts contre ceux qui les auraient ordonnés ou fait exécuter.

Les infractions seront constatées et les actions intentées

et suivies devant les tribunaux civils ou correctionnels, à la diligence du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ou des parties intéressées. »

Remarquons d'abord que la seule sanction prévue par la loi est une sanction pécuniaire. Nous avons vu, en effet, que la dégradation de monuments avec intention de nuire était déjà punie par l'article 257 du Code pénal. Mais ici il s'agissait de réprimer les abus de jouissance des propriétaires ou des affectataires, contre lesquels une sanction pénale eût semblé bien rigoureuse.

Le projet de M. Rousse, en 1875, considérait cependant comme un délit les atteintes portées par les propriétaires à leurs propres choses, et les punissait d'une amende. Mais, en 1881, M. Courcelle-Seneuil déclara au Conseil d'Etat que le projet de loi ne voulait pas créer de délit, « parce que, disait-il, les travaux sont entrepris le plus souvent sans intention de nuire ; mais ils causent un dommage incontestable, et ce dommage doit être réparé ».

On pourrait répondre au motif invoqué par le rapporteur devant le Conseil d'Etat que les contraventions aux règlements de police entraînent l'amende et même la prison, bien qu'elles soient commises sans aucune intention criminelle. Il est probable que la vraie raison qui a fait écarter la sanction pénale a été cette considération que des peines de simple police seraient une répression bien insuffisante, et que, d'autre part, des peines correctionnelles s'appliquant à des faits accomplis sans intention coupable seraient excessives et risqueraient de compromettre la loi. L'action en dommages-intérêts était mieux appropriée à la nature des faits qu'il s'agissait de réprimer.

L'application de l'article 12 de la loi aux travaux exé-

cutés sur des immeubles sera certainement contestée : M. Morgand, dans la savante étude qu'il a consacrée à la matière qui nous occupe (1), prévoit la critique et fait remarquer que ce texte se trouve au chapitre II, spécial aux objets mobiliers, entre les articles 11 et 13, qui ont traité, exclusivement, aux objets de cette nature. « Cet argument aura d'autant plus de force, en apparence, ajoute l'auteur que nous citons, qu'en matière pénale, les textes doivent être interprétés strictement. » Il reconnaît cependant que l'objection paraît facile à réfuter.

Nous avons répondu d'avance à ces observations en faisant l'historique de la loi et en expliquant comment s'est produite, au dernier moment, cette regrettable division en chapitres.

Nous ne croyons pas que la question puisse faire le moindre doute. L'intention du législateur a été très souvent et très nettement exprimée au cours des travaux préparatoires. Au Conseil d'Etat, M. Courcelle-Seneuil disait dans son rapport : « L'article 11 du projet (article 12 actuel) ouvre une action en dommages-intérêts contre ceux qui auront fait exécuter des travaux *en violation des articles 4 et 10* ».

Le texte voté par la Chambre était rédigé dans les mêmes termes. Ce fut la commission du Sénat qui remplaça les numéros des articles par les mots « qui précèdent ». Mais elle n'entendait nullement limiter aux objets mobiliers l'application de la sanction, car le rapport même de M. Bardoux reproduit les expressions de M. Courcelle-Seneuil, et parle de « l'action ouverte contre ceux qui auraient ordon-

(1) HENRI MORGAND, *Monuments historiques et objets d'art*, Revue générale d'administration, février, mars, avril 1889.

né ou fait exécuter les travaux en violation des articles 4 et 10 ».

Les travaux préparatoires nous montrent donc que la pensée du législateur a été d'étendre la sanction édictée par l'article 12 aux monuments comme aux objets mobiliers et, malgré la place occupée par cet article, on ne devra pas hésiter à appliquer ses dispositions aux infractions commises contrairement au § 1^{er} de l'article 4 de la loi.

Nous avons vu que l'article 12 du règlement d'administration publique frappait les monuments « qui seraient l'objet d'une proposition de classement en cours d'instruction » d'une interdiction analogue à celle établie par l'article 4 de la loi, pour les monuments classés. Nous allons maintenant examiner s'il y a une sanction, spéciale ou générale, qui s'applique aux dispositions de ce texte.

Lorsqu'une loi prévoit un règlement d'administration publique, elle peut fixer *d'avance* une sanction aux dispositions de ce règlement. Comme exemple de mesures de ce genre, nous citerons, entre autres, la loi de finances du 27 décembre 1890 : ses articles 5 et 6 frappent d'une taxe annuelle de timbre les affiches peintes sur les murs ; son article 7 charge un règlement d'administration publique de déterminer les diverses mesures d'exécution nécessaires ; et enfin, son article 8 décide que « toute infraction aux dispositions des articles 5, 6 et 7, et toute contravention *au règlement à intervenir* seront punies d'une amende de cent francs, etc... » Nous pourrions multiplier les exemples.

Mais la loi du 30 mars 1887 ne contient aucune disposition de ce genre et n'attribue au règlement aucune sanction spéciale. D'un autre côté, ce règlement ne pouvait pas établir lui-même une peine qui lui aurait servi de sanc-

tion : cette mesure aurait certainement dépassé les limites de la délégation (1).

Quelle va donc être la sanction de l'article 12 du règlement ?

M. Morgand, dans l'étude que nous avons déjà citée, ne conteste pas la légalité de cette disposition, mais il estime que « si elle peut être efficace vis-à-vis des établissements soumis à la tutelle de l'administration, elle le sera sans doute très peu à l'égard des particuliers ».

Nous ferons observer que si l'article 12 du règlement d'administration publique est suffisant pour tous les établissements soumis à la surveillance de l'administration, le but se trouvera, en fait, presque complètement atteint, car ce sont ces établissements qui possèdent le plus grand nombre de monuments.

Une notification administrative de la proposition de classement préviendra les établissements propriétaires qu'à dater de cette notification, ils devront s'abstenir de détruire, restaurer ou réparer le monument objet de la proposition, et que leur droit de propriété est restreint pour une période de trois mois. S'ils se soumettent à l'avertissement de l'administration, il n'y aura pas de difficultés ; s'ils passent outre, la seule sanction possible sera celle que prévoit l'article 471, 15°, du Code pénal contre ceux qui, en ordonnant ou en faisant exécuter les travaux, auraient ainsi contrevenu à un règlement légalement fait par l'au-

(1) Autrefois, cependant, la Cour de cassation a considéré comme légale l'établissement d'une sanction pénale par une ordonnance réglementaire du 28 juillet 1822, rendue sur la délégation de l'article 10 d'une loi du 27 juillet 1822 qui la chargeait « de prescrire les moyens d'ordre et de police nécessaires pour empêcher les fraudes » en matière de douanes. — Arrêt du 12 août 1835.

torité administrative. Mais la légalité de l'article 12 du règlement pourra toujours être contestée, et c'est à la jurisprudence qu'il appartiendra de trancher la difficulté.

La question sera la même pour les particuliers, avec cette différence que, comme ils ne sont soumis à aucune tutelle, s'ils veulent, malgré la notification qui leur sera faite, détruire, restaurer ou réparer leur immeuble, rien ne pourra les en empêcher. L'application immédiate de l'article 471 du Code pénal sera le seul moyen par lequel l'administration pourra tenter de les arrêter. Si, quelques jours après une première condamnation, ils continuent leurs travaux, une nouvelle poursuite, aggravée cette fois, du fait de la récidive (art. 474 et 483 du Code pénal), les amènera peut-être à accepter cette restriction temporaire apportée à leur droit de propriété. Mais cette poursuite, si elle est juridique, serait excessive et serait considérée en pratique comme une application du *summum jus*. Si, d'ailleurs, à l'expiration du délai de trois mois, les propriétaires refusent la proposition de classement, l'administration n'aura plus qu'à renoncer à son projet ou à user du droit que lui confère l'article 5 de la loi, c'est-à-dire à poursuivre l'expropriation du monument.

Mais, ici encore, une difficulté va se présenter ; qui empêchera le particulier propriétaire d'un immeuble, à propos duquel le ministre aura engagé la procédure de l'expropriation, de détruire en tout ou en partie, de restaurer, réparer ou modifier cet immeuble ?

Ni le § 1^{er} de l'article 4 de la loi, qui ne s'applique qu'à l'immeuble classé, ni l'article 12 du règlement qui ne vise que les immeubles objets d'une proposition de classement, ne prévoient cette hypothèse.

Peut-on assimiler la procédure de l'expropriation à la

proposition de classement dont parle le règlement ? Nous ne le pensons pas ; en matière pénale, on ne raisonne pas par analogie ; il faut des textes précis. C'est en vain qu'on invoquerait l'article 14 de la loi ; ce texte permet bien au maire de la commune où des monuments viendraient à être découverts par suite de fouilles ou de travaux, de prendre des mesures conservatoires, mais ce droit ne lui est accordé que pour les terrains appartenant à l'État ou à des établissements publics ; le second paragraphe de l'article 14, qui concerne les mêmes découvertes faites sur les terrains des particuliers, n'autorise aucune mesure provisoire et ne parle que du droit reconnu à l'État de poursuivre l'expropriation du terrain suivant les formes de la loi du 3 mai 1844.

Nous sommes donc amenés à penser que si, pendant l'instruction de la proposition de classement, le propriétaire modifie son immeuble, il peut être poursuivi par application de l'article 471 du Code pénal, mais que si, à l'expiration du délai de trois mois, l'expropriation n'est pas consommée, aucune disposition de la loi ni du règlement ne permet de le poursuivre à raison des modifications qu'il aurait apportées à sa propriété.

Or, la procédure d'expropriation devra être faite conformément aux prescriptions de la loi du 3 mai 1844 ; il sera donc presque impossible de remplir, dans le délai de trois mois pendant lequel le droit du propriétaire est suspendu, les formalités nécessaires pour arriver à l'expropriation. Le gouvernement n'aura pas davantage la ressource d'user des dispositions exceptionnelles de cette loi, car la déclaration d'urgence que prévoit son article 6 ne s'applique qu'aux terrains non bâtis.

Dans ces conditions, le silence de la loi d'une part, et,

d'autre part, l'insuffisance de la disposition réglementaire, provenant de l'absence de délégation spéciale sur ce point, permettront au particulier d'user de sa liberté d'action et de démontrer ainsi l'impuissance et les lacunes de la loi à l'égard des propriétés particulières, dont elle a cependant voulu assurer la conservation malgré les propriétaires, quand cette mesure lui a paru justifiée par un intérêt historique ou artistique.

En supposant, en effet, que l'autorité judiciaire reconnaisse la légalité de l'article 12 du règlement d'administration publique, le droit du propriétaire ne pourra être suspendu que pendant trois mois, et nous venons de voir que si, à l'expiration de ce délai, l'expropriation n'est pas prononcée, rien ne s'oppose à ce que le propriétaire détruise, restaure ou répare son immeuble sans le consentement du ministre des Beaux-Arts.

Il nous reste maintenant à étudier la mise en œuvre des sanctions de la loi, c'est-à-dire à examiner le fonctionnement de l'action qu'elle prévoit, et à nous demander devant quels tribunaux, par qui et contre qui sera intentée cette action.

Le deuxième paragraphe de l'article 12 peut donner lieu à une légère critique ; il semble étrange, au premier abord, de voir ce texte parler, à côté des tribunaux civils, des *tribunaux correctionnels* devant lesquels pourra être intentée l'action. Pour quel motif la loi mentionne-t-elle les tribunaux correctionnels, alors qu'il résulte des déclarations réitérées des rapporteurs comme du texte même de l'article, que le législateur n'a pas voulu créer de délit, et a considéré une sanction civile comme suffisante ? Le règlement d'administration publique nous permet d'expli-

quer cette anomalie apparente : son article 20 parle, en effet, de « l'action civile ouverte au profit de l'État par l'article 12 de la loi devant les tribunaux civils, ou devant les tribunaux correctionnels *si l'infraction est accompagnée d'un délit de droit commun.* » Ce délit sera généralement celui que prévoit l'article 257 du Code pénal, et se distinguera par l'intention criminelle, des mutilations inconscientes pour lesquelles notre loi se borne à édicter une simple réparation pécuniaire. Donc, si un délit a été commis, l'action civile pourra être jointe à l'action pénale, et portée, comme elle, devant les tribunaux correctionnels.

En dehors des délits de droit commun, dont la constatation reste soumise aux règles ordinaires, les infractions spéciales à la loi du 30 mars 1887 seront relevées par les différents agents des monuments historiques, inspecteurs, architectes, etc. Ceux-ci les feront connaître au ministre des Beaux-Arts, qui transmettra leurs rapports au ministre public, en l'invitant à exercer les poursuites par application de l'article 12 de la loi. Mais, ainsi que nous venons de le dire, ces agents devront se borner à adresser leurs constatations au ministre, la loi ne leur ayant pas donné le droit de dresser des procès-verbaux.

L'article 20 du règlement d'administration publique indique ensuite que les poursuites appartiendront « aux représentants légaux de l'établissement ». C'est là une application de la disposition finale de l'article 12 de la loi, qui ouvre l'action « aux parties intéressées ». Lorsque la partie lésée sera une personne morale, l'action sera intentée par ses représentants, suivant les règles ordinaires. Les mots « parties intéressées » ont été ajoutés au texte de la loi par la commission sénatoriale, probablement pour bien marquer que l'intention du législateur était d'ouvrir large-

ment le droit d'agir en justice, dans l'intérêt de la conservation des monuments. Aussi croyons-nous que l'expression doit être entendue dans un sens extensif, et que, non seulement le propriétaire, mais que même un affectataire devrait être compris parmi ces « parties intéressées » et serait recevable à intenter l'action en réparation du préjudice causé.

Cette interprétation est, d'ailleurs, tout à fait conforme à la tendance générale de la loi, et nous pensons que c'est en s'inspirant du même esprit qu'il faudra l'appliquer aux personnes contre qui l'action peut être exercée. Lorsque l'article 12 dit que l'action en dommages-intérêts pourra être dirigée « contre ceux qui auraient ordonné ou fait exécuter les travaux », nous estimons que ces mots désignent, non seulement le propriétaire ou l'affectataire qui aura commandé le travail, mais aussi les architectes ou entrepreneurs qui en auront eu la direction et l'auront exécuté sans s'assurer qu'il avait été autorisé. Avec cette interprétation, les sanctions de la loi seront peut-être suffisantes et leur sérieuse application viendra en aide aux autres mesures prises par le législateur pour la défense de nos monuments historiques.

Nous devons cependant faire observer que la sanction de l'article 12 de la loi ne s'applique qu'aux travaux faits en violation du paragraphe premier de l'article 4, et que la violation des autres dispositions de ce même article ne peut donner lieu à l'action créée par l'article 12 dont le texte ne vise expressément que les travaux qu'il énumère.

Une question se pose à propos des travaux que l'État aurait fait exécuter en violation de l'article 4 : l'action

ouverte au profit de l'État, et qui devra être intentée et suivie à la diligence du ministre des Beaux-Arts, pourra-t-elle être exercée par celui-ci contre une administration de l'État qui aurait, sans l'autorisation de ce ministre, fait exécuter des travaux sur un immeuble classé ?

Le cas ne se présentera probablement jamais dans la pratique, mais, en théorie, l'affirmative ne nous paraît pas douteuse. Les termes de l'article 12 sont généraux, et ceux de l'article 4 ne le sont pas moins. Devant le Conseil d'État comme devant les Chambres, aucune distinction n'a été faite entre ceux qui auraient ordonné ou fait exécuter des travaux en violation de la loi. Sans doute, comme nous venons de le dire, on ne verra probablement jamais le ministre des Beaux-Arts intenter une action en dommages-intérêts à celui de ses collègues qui aurait détruit, en tout ou en partie, restauré, réparé ou modifié, sans son consentement, un monument placé dans les attributions de ce collègue. Mais l'action existe, au point de vue de la loi du 30 mars 1887, qui donne au ministre des Beaux-Arts, pour la protection de nos richesses artistiques, le rôle que des lois spéciales donnent au ministre des Finances pour la protection de notre domaine national, même contre d'autres administrations de l'État.

Prenons une hypothèse qui nous permette de mieux expliquer notre pensée : supposons que le mont Saint-Michel soit affecté au ministère de la Guerre. Si, pour les besoins de son administration, le ministre de la Guerre avait détruit une partie de ce monument, ou y avait fait exécuter des travaux qui en compromettraient la valeur artistique, le ministre des Beaux-Arts n'aurait-il pas le droit incontestable d'exercer contre l'administration de la Guerre l'action en dommages-intérêts prévue par l'article 12 ? Il

est impossible de soutenir que cette action ne pourrait être exercée que contre les agents subalternes qui auraient dirigé les travaux faits en violation de la loi. Nous espérons, encore une fois, que cette hypothèse ne se réalisera pas, et qu'un accord pourra intervenir en temps utile entre les différents ministres. Mais, en présence des termes généraux des articles 4 et 12 de la loi, et de l'article 20 du règlement, nous n'hésitons pas à reconnaître l'existence de l'action.

Ces observations trouveront également leur application quand nous examinerons les interdictions relatives aux objets mobiliers classés appartenant à l'État et aux établissements publics.

§ 3. — Effets du classement, au point de vue de la participation financière de l'Etat.

Le classement d'un immeuble a-t-il pour conséquence d'obliger l'État à participer aux dépenses nécessaires pour effectuer les travaux de restauration ou de réparation de cet immeuble ? La loi ne dit rien à cet égard, et son silence suffirait pour faire résoudre par la négative la question que nous venons de poser. Mais il y a plus : au Sénat, dans la séance du 13 avril 1886, M. Combes avait proposé une disposition additionnelle ayant pour objet de restreindre indirectement le nombre des classements et de compenser la gêne qui en résulterait pour les établissements propriétaires. Cette disposition, que nous avons déjà signalée en étudiant le classement des immeubles appartenant aux établissements publics, était ainsi conçue : « Tout vote de fonds émis par les départements, com-

munes, fabriques et autres établissements publics, pour réparation ou restauration des monuments historiques classés, donnera droit à une subvention correspondante de l'État, dans les limites du crédit annuellement inscrit au budget du ministre des Beaux-Arts, et calculée d'après les bases adoptées pour les subventions de l'État, en matière de construction de maisons d'école ».

Cet article additionnel fut vivement combattu par le rapporteur, M. Bardoux, qui fit observer d'abord que la situation des communes au point de vue des écoles est très différente de ce qu'elle est au point de vue des monuments historiques ; il ajouta, rappelant le chiffre peu élevé du crédit affecté aux monuments historiques, que l'État ne pourrait plus, si la proposition était votée, continuer à affecter de fortes subventions à des établissements pauvres, propriétaires de monuments intéressants. En présence de ces explications, approuvées par le sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts, la disposition additionnelle fut retirée par son auteur.

Mais en dehors de la discussion du Sénat, un texte spécial a paru nécessaire, surtout pour bien mettre en lumière un principe proclamé dans de nombreuses circulaires (1), et qui avait, jusque là, servi de règle à l'administration : la nécessité pour les établissements publics et les propriétaires particuliers de s'imposer des sacrifices personnels pour obtenir une subvention de l'État. Ce n'est, en effet, que dans des cas exceptionnels que le service des monuments historiques peut prendre à sa charge la totalité de la dépense à effectuer pour la restauration d'un

(1) Circulaires du 10 août 1837, du 19 février 1841, du 31 octobre 1843, etc.

monument classé. Il faut rappeler aux départements, aux communes et autres établissements publics, que c'est à eux qu'incombe d'abord, comme un devoir impérieux, le soin, — et nous dirions volontiers l'honneur, — de préserver de la ruine les glorieux vestiges du passé, témoins des événements dont leur région a été le théâtre, qui existent encore sur leur territoire et constituent les plus précieux documents pour leur histoire locale. Cette réciprocité des sacrifices doit continuer à être la règle générale; on n'a que trop de tendances à l'oublier; de là, la nécessité d'un texte qui éclaire à la fois ceux qui demandent et ceux qui accordent les subventions.

L'article 8 du règlement d'administration publique est formel: « Le classement d'un immeuble n'implique pas nécessairement la participation de l'État aux travaux de restauration ou de réparation. »

Une disposition analogue a été prise pour les charges des travaux d'entretien proprement dits: ces dépenses doivent continuer à être supportées par ceux auxquels elles incombent, même après l'exécution par l'État de travaux de restauration ou de réparation: tel est l'objet de l'article 9 du règlement.

La même idée se retrouve encore dans l'article 10 du règlement, qui détermine dans quelles formes doivent être demandées ces subventions. Les projets de travaux doivent être adressés ou communiqués au ministre des Beaux-Arts pour qu'il puisse donner le consentement que prévoit l'article 4 de la loi. Si le projet comporte une demande d'allocation sur le crédit affecté aux monuments historiques, il doit être accompagné de pièces indiquant:

1° La situation financière de l'établissement public qui sollicite la subvention;

2° Le montant des sacrifices consentis, soit par l'établissement, soit par le particulier propriétaire, et celui des allocations de toute nature qui pourraient concourir à la dépense.

Il peut arriver, en effet, ainsi que le font prévoir les derniers mots du texte, que les travaux soient facilités par des subventions autres que celles de l'Etat : l'administration des Cultes, par exemple, ou encore le ministère de la Guerre ou celui de l'Intérieur, intéressés à la conservation des monuments affectés à des services ressortissant à leurs départements respectifs, accordent des secours aux établissements publics qui veulent entreprendre des travaux ; des sociétés savantes, des particuliers même peuvent également offrir un généreux concours.

Ces allocations de toute nature doivent être établies avec pièces à l'appui, la modicité du crédit mis chaque année à la disposition du ministre des Beaux-Arts pour les travaux dont il s'agit rendant plus que jamais nécessaire l'examen rigoureux des ressources réalisées ou à réaliser pour permettre de commencer l'entreprise, et surtout de la mener à bonne fin.

Lorsqu'un particulier, propriétaire d'un immeuble, consent à laisser classer cet immeuble, ou lorsqu'il en demande lui-même le classement, il fixe, généralement d'accord avec l'administration, certaines conditions qui régleront désormais leurs rapports respectifs et délimiteront leurs droits et leurs obligations réciproques. Mais ces conditions pourront plus tard être modifiées : si, en effet le propriétaire sollicite, ou si l'administration lui offre une subvention pour restaurer ou réparer le monument jusqu'à classé sans avoir été l'objet d'une subvention, on comprend que les clauses primitives pourront ne plus

convenir à cette situation nouvelle, et que l'Etat aura le droit de se montrer plus exigeant, puisqu'il accorde au propriétaire une compensation pour les charges que lui occasionne le classement. Tel est le cas que prévoit l'article 13 du règlement, lorsqu'il décide que si l'Etat, en dehors des conditions primitivement établies, accorde une subvention pour la conservation ou la restauration d'un monument, « l'arrêté ministériel qui alloue la subvention détermine les conditions particulières qui peuvent être imposées au propriétaire et mentionne le consentement écrit de celui-ci ». Les anciennes conditions n'étant plus appropriées au nouvel état de choses, il se formera, sur des bases différentes, un nouveau contrat qui règlera désormais les rapports du propriétaire et de l'administration.

CHAPITRE IV

DE L'EXPROPRIATION DES MONUMENTS HISTORIQUES.

§ 1^{er}. — De l'expropriation des immeubles classés ou dont le classement est refusé par le propriétaire.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 30 mars 1887, « le ministre des Beaux-Arts peut, en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1844, poursuivre l'expropriation des monuments classés, ou qui seraient de sa part l'objet d'une proposition de classement refusée par le particulier propriétaire. »

Ce texte ne doit pas être considéré comme une innovation du législateur. Il ne fait que consacrer, en termes formels, un droit qui appartenait déjà à l'État et qui avait été exercé à plusieurs reprises (1). Nous ne considérons pas davantage comme une extension du principe proclamé par le premier paragraphe de l'article 5, la faculté accordée à l'administration, par le second paragraphe du même article, « de poursuivre l'expropriation des monu-

(1) C'est ainsi que l'expropriation a été employée pour réunir à la nef de l'église de Cunault (Maine-et-Loire), le chœur de cette église, qui était devenu propriété particulière depuis la Révolution ; — pour dégager les théâtres d'Arles et d'Orange, — pour l'amphithéâtre romain d'Arles, etc., etc.

ments mégalithiques, ainsi que celle des terrains sur lesquels ces monuments sont placés. » Dès 1874, en effet, l'acquisition des célèbres monuments mégalithiques de Carnac (alignements du Ménéac — Morbihan), avait été déclarée d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'État. Contrairement à ce que dit l'honorable M. Bardoux dans son rapport au Sénat, nous ne pensons pas que la portée de cette décision soit restée contestable par le motif que l'État n'en aurait pas poursuivi l'application. Si, par suite de l'insuffisance des crédits disponibles, ou pour toute autre raison de fait, le décret de 1874 n'a pas donné de résultat, le droit d'exproprier un monument classé, pour en assurer la conservation, n'en a pas moins été affirmé à ce moment, comme il l'avait été déjà par l'ordonnance du 3 octobre 1845, qui avait déclaré d'utilité publique l'expropriation des constructions élevées au milieu des restes du théâtre d'Orange ; la légalité d'un décret ne peut dépendre de la suite qui lui aura été donnée par l'administration.

Ces principes, d'ailleurs, avaient toujours été rappelés par la commission des monuments historiques toutes les fois que les circonstances l'avaient amenée à donner son avis sur la question. La discussion de la loi du 3 mai 1841 ne permettait pas d'hésiter sur le droit de l'État, que la loi nouvelle consacre en termes très nets, pour prévenir les controverses qu'aurait pu faire naître son silence.

En 1841, en effet, lors des travaux préparatoires de la loi sur l'expropriation, la question avait été posée à plusieurs reprises et résolue dans le sens que nous indiquons. A la Chambre des Pairs, M. de Montalembert et le duc de Broglie avaient proposé de faire rentrer explicitement l'intérêt historique ou artistique parmi les cas d'utilité pu-

blique qui permettaient l'expropriation. Le Garde des Sceaux, M. Martin (du Nord), leur répondit que le gouvernement avait en main les armes suffisantes pour agir, selon les circonstances, en prenant l'avis du Conseil d'Etat.

De même, à la Chambre des Députés, MM. Pérignon et Vatout avaient déposé un amendement permettant à l'État d'acquérir, par expropriation, les monuments historiques ou les constructions qui en étaient voisines. Le Gouvernement repoussa cette proposition, en alléguant que l'article 3 de la loi avait une portée générale et s'appliquait au cas que l'on voulait prévoir. « L'utilité publique, disait le Garde des Sceaux, n'est pas purement matérielle ; les traditions nationales, l'histoire, l'art lui-même ne sont-ils pas, en effet, *d'utilité publique*, aussi bien que les ponts, les arsenaux et les routes ? ».

Dès la discussion de la loi du 8 mars 1810, la question avait été soulevée au Conseil d'État (séance du 4 janvier 1810), et il avait été reconnu par la haute assemblée « que l'acquisition d'un édifice appartenant à un particulier pourrait être déclarée d'utilité publique, quand même l'administration ne le réclamerait pas pour y exécuter des travaux, quand même elle n'aurait que l'intention de le conserver, d'empêcher sa destruction, pour des motifs d'intérêt général ».

Le droit de l'État n'était donc pas contestable ; M. Courcelle-Seneuil le constate dans son rapport au Conseil d'État : « Toutefois, ajoute-t-il, il a semblé bon d'écarter tous les doutes par une disposition formelle... » Nous allons voir maintenant dans quels cas et à quelles conditions l'État va pouvoir user de son droit.

Les immeubles à exproprier dans l'intérêt de l'histoire

ou de l'art se présenteront dans l'une des situations suivantes, ils pourront :

1^o Être classés ;

2^o Être l'objet d'une proposition de classement refusée par le propriétaire ;

3^o Ne pas être classés, ni susceptibles de classement.

Nous allons examiner successivement ces trois hypothèses :

I. Il semble d'abord étrange de parler de l'expropriation d'un monument classé : puisque le propriétaire a accepté la restriction apportée à ses droits, ou puisqu'elle lui a été imposée (s'il s'agit d'un établissement public), comment se fait-il qu'il y ait encore intérêt à poursuivre l'expropriation ? Le classement n'est donc pas une protection suffisante ?

Voici dans quelles circonstances l'expropriation aura son utilité : il se peut qu'un monument classé, sans conditions spéciales pour son entretien, nécessite des travaux de réparation tout à fait hors de proportion avec les ressources que le propriétaire voudrait ou pourrait y consacrer. Supposons, par exemple, qu'un particulier soit propriétaire d'un château féodal ou d'une ancienne abbaye tombant en ruines ; on comprendra que les sacrifices nécessaires aux réparations de ces monuments pourraient être trop considérables pour ce propriétaire. On ne peut le contraindre à des frais aussi élevés, et, d'autre part, le monument offre un grand intérêt. Dans ces conditions, l'État devrait supporter seul la dépense nécessitée par les travaux, mais, cette dépense effectuée, l'immeuble aura acquis une plus-value dont le propriétaire seul profitera, et l'État n'aura retiré de son sacrifice que l'honneur d'avoir protégé le monument.

Ne sera-t-il pas alors plus avantageux pour lui de faire une dépense un peu plus considérable et d'acquérir le monument, en usant, si le propriétaire refuse de le lui céder, du droit d'expropriation ? Le cas s'est déjà présenté et se présentera certainement encore dans l'avenir.

II. L'article 5 de la loi donne encore au ministre le droit « de poursuivre l'expropriation des monuments qui seraient l'objet d'une proposition de classement refusée par le particulier propriétaire ».

Cette disposition, relative aux monuments non classés, mais pour lesquels une proposition de classement est faite au propriétaire, devra être appliquée avec une grande réserve. Elle porte, en effet, aux droits des particuliers, une atteinte plus sensible encore que l'expropriation des monuments classés. L'exercice de ce droit sera, du reste, limité en principe par la modicité des crédits mis à la disposition du ministre des Beaux-Arts, qui ne permettront guère d'acquérir des propriétés particulières, ce qui ne rentre pas, d'ailleurs, dans les vues générales du législateur. Dès que l'utilité de l'expropriation d'un immeuble non classé sera signalée au ministre par les agents du service des Beaux-Arts, ou, à leur défaut, par tous ceux qui s'intéressent à ces questions, le ministre saisira la commission des monuments historiques, qui donnera son avis sur l'opportunité du classement. Le propriétaire sera alors mis en demeure d'accepter ou de refuser la proposition de classement qui lui sera transmise. S'il l'accepte, il n'y aura aucune difficulté ; s'il la refuse, il faudra alors se demander si le monument offre assez d'intérêt pour être classé malgré la volonté du propriétaire, ce qui entraînerait comme conséquence l'expropriation du monument,

une fois que la nécessité du classement aurait été reconnue, puisqu'on ne peut passer outre et classer un immeuble sans le consentement de son propriétaire.

Si l'utilité de l'expropriation est constatée, la procédure sera alors celle qu'indique notre article 5, c'est-à-dire celle de la loi du 3 mai 1841. Nous pensons que la commission des monuments historiques, qui aura donné son avis une première fois, lors de la proposition de classement faite au propriétaire, devra de nouveau être consultée, après le refus de celui-ci. Il nous semble que cette première délibération ne suffit pas, car la question n'est plus la même : un monument peut fort bien présenter assez d'intérêt pour mériter le classement, sans toutefois justifier une expropriation. Il y aura donc lieu de se prononcer formellement sur ce point, après avoir examiné de nouveau la situation.

L'article 5 de la loi ne parle que des « particuliers propriétaires ». Nous devons aussi examiner quelle serait la situation lorsque le refus émanerait d'un établissement public. Nous ne parlons pas, bien entendu, des établissements d'utilité publique, que nous assimilons, ici comme partout, aux simples particuliers.

Si le ministre des Beaux-Arts poursuit le classement d'un monument appartenant à l'État, mais placé sous l'autorité d'un autre ministre, qui s'oppose au classement, ce conflit sera tranché par un décret rendu en Conseil d'État. Cette décision, même défavorable au classement, donnera la solution définitive et ne saurait être infirmée par aucun moyen détourné ; l'État n'aurait pas d'intérêt à s'exproprier lui-même !

Mais si le propriétaire est un établissement public, et si le décret prévu en cas de désaccord a repoussé la proposi-

tion de classement, nous estimons que l'expropriation spéciale autorisée par notre article 5 est impossible. En effet, aux termes de cet article, le ministre des Beaux-Arts ne peut exproprier qu'un monument classé ou un monument objet d'une proposition de classement refusée par le particulier propriétaire. L'établissement public, qui ne peut être assimilé à un particulier, repoussant la proposition de classement, il y a désaccord, et la procédure est alors déterminée par l'article 2; c'est un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique qui prononce. Or, le décret étant supposé contraire à la demande du ministre, celui-ci ne pourrait être admis à se prévaloir de l'article 5 pour poursuivre l'expropriation de l'immeuble dont le classement a été refusé par le Conseil d'État. Le ministre des Beaux-Arts ne pourrait plus invoquer l'intérêt national qui justifierait la conservation du monument. Il ne pourrait, davantage, se prévaloir des principes généraux de la loi du 3 mai 1841. Le rejet de la proposition de classement tranche donc définitivement la question en ce qui concerne les établissements publics.

III. Nous devons maintenant examiner le cas d'un immeuble qui n'est pas classé et qui ne peut faire l'objet d'une proposition de classement. L'expropriation pourra-t-elle être prononcée dans cette hypothèse, qui n'est pas prévue par l'article 5 de la loi? Nous supposons, par exemple, que des constructions, dont l'existence a été tolérée, ont été appuyées contre un monument historique, dont elles altèrent le caractère et compromettent peut-être la solidité, ou qu'un bâtiment ait été élevé dans le voisinage du monument classé et en masque l'aspect. Il ne saurait évidemment être question de classer ces édifices, qui n'ont aucun caractère historique ou artistique, et dont la destruction

est, au contraire, le seul but à poursuivre. Mais nous pensons que les règles du droit commun seront parfaitement suffisantes et permettront de poursuivre l'expropriation de ces immeubles. Des travaux préparatoires de la loi de 1841, comme de la jurisprudence antérieure à 1887 (1), il résulte, en effet, que l'expropriation pourra certainement être prononcée dans notre hypothèse, et que, comme nous l'avons déjà rappelé, l'utilité publique existe aussi bien dans l'intérêt de l'histoire ou de l'art, que dans l'intérêt des voies de communication ou de la salubrité.

Nous n'avons pas à retracer ici les conditions dans lesquelles sont faites les déclarations d'utilité publique ; l'article 5 de la loi du 30 mars 1887 s'en réfère aux dispositions de la loi de 1841, qu'il suffira de rappeler brièvement. En principe, la déclaration d'utilité publique est faite par un simple décret ; c'est un acte du pouvoir exécutif qui intervient pour proclamer la nécessité du travail projeté. Il n'est pas nécessaire que ce décret soit délibéré en Conseil d'État. Quant aux travaux de grande importance (routes nationales, canaux, chemins de fer, etc.), ils ne peuvent être autorisés que par une loi ; d'autres enfin, d'importance moindre, doivent être déclarés d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'État. Mais il sera bien rare de voir recourir à la loi à raison de la nature des travaux à entreprendre ou des expropriations à faire pour l'application de la loi de 1887.

Toutefois, il sera toujours prudent, en pratique, de demander l'avis du Conseil d'État pour les plus simples déclarations d'utilité publique relatives aux acquisitions de

(1) L'expropriation avait été prononcée, dans ces conditions, pour les constructions élevées dans l'enceinte du théâtre d'Orange.

monuments historiques, ainsi qu'on l'a fait, avant notre loi, au sujet des monuments de Carnac. Quant à la procédure, on suivra les règles édictées par les lois et règlements sur l'expropriation.

Nous allons maintenant étudier les contestations et les recours auxquels la déclaration d'utilité publique peut donner lieu.

En règle générale, un décret déclaratif d'utilité publique n'est pas susceptible de recours contentieux au fond (1). Le Conseil d'État statuant au contentieux ne sera jamais appelé à apprécier si une entreprise déclarée d'utilité publique est ou non conforme à l'intérêt général. Le principe était posé en termes très formels par la loi de 1833, qui déclarait que la décision était « définitive et sans recours au Conseil d'État ».

Bien que la loi de 1841 ne reproduise pas cette disposition, il est certain qu'elle n'a pas entendu accorder un recours aux particuliers. « Il est bien évident, disait le comte Daru, rapporteur à la Chambre des pairs, que ce n'est pas là une matière du contentieux administratif.... La disposition de la loi de 1833 était inutile et pouvait être dangereuse, car il résulte de sa teneur que les décisions de l'administration seront définitives, ce qui la place dans l'impossibilité de s'amender elle-même et d'améliorer ses premiers plans, si elle en reconnaissait plus tard la nécessité ». Voilà pour quelle raison cet article n'a pas été reproduit dans la loi de 1841. Mais la règle qu'il posait n'en subsiste pas moins.

Ces décrets pourraient, au contraire, être attaqués pour

(1) Arrêts du Conseil d'État : 26 avril 1847 (Boncenne); 4^{er} juin 1849 (Ponts-Asnières de la Châtaigneraye); 26 février 1870 (Gérard); 24 février 1882 (Roger).

excès de pouvoir, devant le Conseil d'État, en cas de violation des formes ou d'incompétence (1), par exemple, si les enquêtes prescrites n'avaient pas eu lieu, ou si la déclaration d'utilité publique n'émanait pas de l'autorité qui a qualité pour la prononcer. Mais la jurisprudence a décidé que le recours n'est plus recevable une fois que le jugement d'expropriation, appliquant le décret attaqué, a été rendu (2).

La loi du 30 mars 1887 n'a pas établi de règles nouvelles pour l'expropriation des monuments des particuliers, mais elle contient cependant quelques dispositions qui, en dehors des prescriptions de la loi du 3 mai 1841, imposent des formalités spéciales dont l'inobservation entraînerait également la nullité du décret déclaratif de l'utilité publique.

Ainsi, l'article 15 porte que toutes les décisions prises par le ministre des Beaux-Arts, en exécution de la loi, seront rendues après avis de la Commission des monuments historiques. Dès lors, lorsque le ministre poursuit, conformément à l'article 5, l'expropriation d'un monument appartenant à un particulier, et classé antérieurement ou objet d'une proposition de classement, refusée par ce propriétaire, si la décision qu'il prend n'était pas précédée de l'avis de la Commission, le décret serait entaché de nullité. Il y aurait là une violation des formes spéciales édictées par la loi du 30 mars 1887 et un véritable excès de pouvoir.

D'autres recours, dans le même ordre d'idées, pour-

(1) Arrêts du Conseil d'État : 22 novembre 1878 (de l'Hôpital) ; 28 avril 1882 (Marty) ; 11 juin 1880 (Hallot) ; 31 mars 1882 (Chastenet).

(2) Arr. C. d'Ét. 26 décembre 1873 (Garret) ; 31 mai 1878 (Touchez) ; 22 mai 1885 (Fenaux).

raient encore être formés, par exemple en matière de détournement de pouvoirs. Une question de ce genre a été soumise au Conseil d'État dans les circonstances suivantes : un décret du 15 novembre 1892 avait déclaré d'utilité publique la conservation de l'ancienne église St-Laurent, de Rouen, appartenant à un particulier, et autorisait l'État à en poursuivre l'acquisition par voie d'expropriation, ce propriétaire ayant refusé d'en laisser opérer le classement.

Le propriétaire attaqua ce décret, pour détournement de pouvoirs et en demanda l'annulation, aux termes des dispositions combinées des lois des 7 et 14 octobre 1790 et du 30 mars 1887. Il soutenait que, dans l'espèce, l'État n'avait agi qu'aux lieu et place de la ville de Rouen, qui n'aurait pas pu poursuivre directement l'expropriation et à laquelle l'immeuble devait être rétrocédé ultérieurement. Le ministre des Beaux-Arts répondait que, en fait, rien ne justifiait cette dernière allégation, et que, dès lors, il fallait s'en tenir purement et simplement aux termes du décret, qui n'autorisait l'expropriation qu'en faveur de l'État.

La prétention du propriétaire a été repoussée par un arrêt du Conseil d'État statuant au contentieux, en date du 7 juillet 1893 (1).

L'arrêt constate que le décret a eu uniquement pour objet d'autoriser, dans les conditions prévues par la loi du 30 mars 1887, l'acquisition par l'État de l'ancienne église Saint-Laurent, dont le propriétaire avait refusé de laisser opérer le classement ; que, par conséquent, ce propriétaire, qui n'alléguait, d'ailleurs, la violation d'aucune des formalités prescrites, ne justifiant pas « que l'administration ait

(1) LEBON, 1893, p. 573 (affaire Courcelle).

fait usage de ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été confiés », n'était pas fondé à demander l'annulation du décret.

Il résulte donc de cet arrêt que le Conseil d'État aurait annulé le décret attaqué, s'il avait été établi qu'une des formalités substantielles de la loi de 1841 n'avait pas été observée, et que, au point de vue spécial de la loi de 1887, il y aurait également eu un motif d'annulation, si le détournement de pouvoirs avait été démontré.

Mais une autre question pourrait se poser à propos de cette décision : l'État est-il obligé de rester propriétaire de l'église Saint-Laurent ? S'il lui paraissait avantageux de la rétrocéder, soit à la ville de Rouen, soit au département de la Seine-Inférieure, pour y installer un service public, municipal ou départemental, pourrait-il faire cette rétrocession, et, s'il la réalisait, l'ancien propriétaire aurait-il le droit de s'y opposer, ou de demander à *être restitué dans sa propriété* ?

Nous devons donc examiner rapidement, en laissant de côté les questions secondaires, quels droits la loi de 1841 concède aux propriétaires, en cas d'expropriation ordinaire.

Les articles 60, 61 et 62 de cette loi donnent à l'ancien propriétaire un droit de *préemption* ou de *rétrocession* qui lui permet de se faire restituer la propriété de son immeuble, si l'administration ne l'emploie pas au travail projeté, moyennant un prix qui sera fixé soit à l'amiable, soit par le jury, sans jamais pouvoir être supérieur à l'indemnité reçue pour l'expropriation. S'il y a contestation, la compétence appartiendra à l'autorité judiciaire, au tribunal civil, mais l'administration pourra déclarer qu'elle entend employer prochainement l'immeuble expro-

prié. Si le particulier veut user de son droit (sous des conditions de formes et de délais que nous n'avons pas à étudier), l'administration *est obligée* de satisfaire à sa demande : aussi la loi a-t-elle dispensé cet acte, bien qu'il constitue une aliénation, de toute espèce d'autorisation, législative ou autre.

Si l'État, après avoir obtenu l'expropriation d'un monument afin d'en assurer le classement, voulait ensuite céder cet édifice à un département ou à une commune, le particulier exproprié serait-il recevable à opposer son droit de préemption ?

Nous ne le pensons pas : la loi ne lui a pas reconnu ce droit pour le cas où l'immeuble serait cédé par l'État, mais pour le cas où cet immeuble, « acquis en vue d'un travail d'utilité publique, ne recevrait pas sa destination ». Or, dans notre hypothèse, quelle est la situation ? Le but à atteindre, c'est le classement du monument ; afin de vaincre la résistance du propriétaire, on a recours à l'expropriation, qui, une fois obtenue, permet au ministre de prononcer le classement. La conservation du monument est alors assurée, et elle le sera tant qu'il restera classé. Le « travail d'utilité publique » est exécuté, et le propriétaire a perdu son droit. Peu importe que l'édifice soit ultérieurement cédé par l'État, pourvu que le classement soit maintenu et que la conservation et l'entretien de cet immeuble soient imposés par le contrat de cession.

Cette convention sera conclue entre le ministre des Beaux-Arts, d'une part, et les représentants de l'établissement public intéressé, d'autre part. Elle déterminera les conditions de la cession, fixera, s'il y a lieu, l'affectation de l'immeuble cédé, et, si la cession est à titre onéreux,

elle indiquera le prix ou les compensations à fournir. Mais cet acte, constituant une aliénation de biens du domaine de l'État, devra toujours être approuvé *par une loi*, conformément au principe posé par la loi domaniale des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 (article 8), pour toutes les aliénations, par concession, vente ou échange, portant sur des biens de l'État.

Lorsque l'expropriation n'est prononcée que pour une partie d'un monument, la loi du 3 mai 1841 (article 50), donne au propriétaire le droit de *requérir l'emprise totale* de son immeuble. Serait-il recevable à user de ce droit en cas d'expropriation partielle dans l'intérêt de l'histoire ou de l'art? Cette situation est de nature à se présenter fréquemment en pratique : il arrive souvent que dans un monument une partie seulement de la construction ancienne soit intéressante à conserver. On ne classe alors que cette partie de l'édifice : un portique, une tourelle, la façade, etc. Dans ces conditions, le propriétaire pourrait-il invoquer le droit que lui confère la loi, et demander à être totalement exproprié? La question fut posée au Sénat lors des travaux préparatoires et le rapporteur y répondit dans le sens de l'affirmative. Nous croyons cependant que l'application de ce principe ne doit pas être trop absolue. Même en cas d'expropriation, selon la loi de 1841, la doctrine et la jurisprudence reconnaissent que le propriétaire ne peut user de son droit que si l'expropriation partielle apporte un grave changement à la condition générale de l'immeuble, en obligeant, par exemple, à modifier sa destination antérieure. On comprend qu'il serait excessif de forcer l'État à acquérir un immeuble, peut-être considérable, parce qu'il en a exproprié la seule partie

qui présentait un intérêt historique ou artistique. Il y aura d'ailleurs, en de semblables hypothèses, à résoudre une question de fait, dont l'appréciation appartiendra aux tribunaux judiciaires.

§ 2. — De l'expropriation des monuments mégalithiques.

Le deuxième paragraphe de l'article 5 de la loi reconnaît au ministre des Beaux-Arts le droit de « poursuivre l'expropriation des monuments mégalithiques, ainsi que celle des terrains sur lesquels ces monuments sont placés ».

Nous avons déjà eu occasion de dire que cette disposition ne faisait que consacrer la pratique et la jurisprudence antérieures et qu'elle ne créait aucun droit nouveau au profit de l'administration.

Les monuments mégalithiques, restes du séjour de nos ancêtres sur notre sol, ont, de tout temps, sollicité l'attention et les recherches des savants ; l'obscurité même qui entoure leur origine et leur signification ne fait que rendre plus puissant l'intérêt qui s'attache à ces mystérieux vestiges du passé. Dès sa création, la commission des monuments historiques avait compris la nécessité de protéger ces monuments et avait cherché à prendre des mesures en conséquence. Mais la tâche était difficile ; presque toujours, en effet, ces monuments se trouvaient placés sur des terrains appartenant à des particuliers, contre lesquels l'administration n'avait aucun moyen d'action. Le classement ne lui conférait pas de droit ; ce n'était qu'une simple indication, ne produisant aucun effet juridique et n'empêchant nullement le propriétaire de dégrader ou de détruire le monument. L'expropriation, seule ressource

dont fût pourvue l'administration, était un moyen trop coûteux et trop difficile pour être employé fréquemment. Dans ces conditions, rien ne pouvait prévenir ou arrêter les destructions qui s'accomplissaient journellement.

En 1880, le sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts demanda à la commission des monuments historiques de rechercher les voies et moyens qui permettraient d'atteindre le résultat qu'il importait d'obtenir, en attendant le vote de la loi qui était déjà à l'étude. Un rapport, présenté à la commission le 8 janvier 1881, proposait divers moyens pour arriver au but poursuivi, et affirmait, une fois de plus, l'existence du droit d'expropriation. Nous avons déjà dit que ce droit avait été reconnu peu de temps auparavant, précisément à propos des monuments qui nous occupent, au sujet des célèbres alignements de Carnac, dont l'expropriation avait été déclarée d'utilité publique par un décret du 8 juin 1874.

La loi du 30 mars 1887 ne sépare pas les monuments mégalithiques des autres monuments historiques. Les mêmes interdictions de travaux, les mêmes exemptions de servitudes leur sont applicables, et nous n'avons pas à rappeler ici les dispositions que nous avons étudiées précédemment. Mais le législateur a pris soin de préciser le droit d'exproprier ces monuments, ainsi que les terrains sur lesquels ils sont placés. Cette précaution a-t-elle son utilité et sa raison d'être ?

Nous croyons qu'elle peut s'expliquer par la solution adoptée par le législateur au sujet de la nature de ces monuments : d'après les travaux préparatoires, nous pouvons dire que les monuments mégalithiques ont été rangés parmi les immeubles par destination. M. Courcelle-Seneuil l'avait déclaré au Conseil d'État, et M. Bardoux le répéta

au Sénat. Le droit d'expropriation, disait-il, « s'appliquera aux monuments mégalithiques, comme les dolmens, les menhirs, les pierres levées, par suite, aux terrains sur lesquels ces monuments sont placés. Ces monuments sont de véritables immeubles par destination. » Cette théorie est peut-être contestable, et l'on pourrait répondre que les monuments mégalithiques, édifiés par leurs constructeurs avec l'intention de les laisser perpétuellement à la place où ils étaient élevés, doivent plutôt être classés parmi les immeubles par nature. Bien qu'ils ne soient fixés au sol que par leur seul poids, cette adhérence, qui leur a permis de traverser les siècles, peut être considérée comme suffisante pour ranger les monuments mégalithiques parmi les immeubles de cette catégorie.

Quoiqu'il en soit, la solution adoptée par le législateur est indiquée d'une façon très nette ; dès lors, puisque ces monuments étaient regardés comme immeubles par destination, le droit d'expropriation leur aurait-il été applicable ? La jurisprudence et la doctrine (1) ont toujours admis que, considérés en eux-mêmes, et indépendamment des immeubles auxquels ils s'appliquent, ces immeubles ne sont que des meubles ordinaires, et, par conséquent, ne peuvent être l'objet d'expropriations proprement dites. Mais ils peuvent être compris dans l'expropriation des immeubles auxquels ils sont attachés. On aurait donc pu exproprier les monuments mégalithiques en expropriant les terrains où ils se trouvaient. La loi n'a voulu que rappeler ce principe, en parlant de « l'expropriation des terrains sur lesquels ces monuments sont placés ». C'est ce qui résulte d'une phrase du projet de M. Courcelle-

(1) DALLOZ, Rép., *Expropriation*, n° 36.

Seneuil, où il indique que le rapport de loi ne fait que consacrer la pratique antérieure. Après avoir déclaré, dans un passage que nous avons déjà cité, que le droit d'expropriation n'était mentionné que pour éviter toute contestation et écarter tous les doutes, le rapporteur ajoute : « Pour le même motif, on a mentionné, dans une disposition finale, les monuments mégalithiques, considérés comme immeubles par destination ».

Lors de la discussion de l'article 3, la Chambre avait adopté un amendement de M. Raphaël Bischoffsheim, qui rangeait parmi les monuments susceptibles de classement et d'expropriation les *blocs erratiques*, dont la conservation présente un si grand intérêt pour l'étude de la géologie. On sait que cette expression désigne des roches, de dimensions souvent considérables, que les glaciers ont arrachées aux montagnes et transportées à de grandes distances de leur lieu de formation.

Au Sénat, M. Combes défendit cet amendement, supprimé par la commission, et voulut même y ajouter une disposition qui étendait la protection de la loi aux objets préhistoriques. Il insista vivement sur l'utilité de la conservation de ces vestiges des temps les plus reculés et sur l'importance qu'ils avaient au point de vue scientifique.

Sans méconnaître l'intérêt des dispositions proposées, M. Bardoux répondit qu'elles ne seraient pas à leur place dans la loi que l'on discutait. Les blocs erratiques appartiennent à la géologie beaucoup plus qu'à l'histoire, et l'intérêt de la science, si considérable qu'il soit, ne saurait trouver place dans une loi qui a pour but « l'intérêt de l'histoire ou de l'art ».

Quant aux objets préhistoriques (ossements, fossiles, bois de rennes sculptés, etc.), le rapporteur déclara que

le droit d'expropriation ne pourrait s'y appliquer, car ces objets sont des meubles, et, comme tels, échappent à l'exercice de ce droit. Nous verrons un peu plus tard, en étudiant les dispositions relatives aux fouilles, que la loi n'a pas oublié de protéger ces objets, et qu'elle a, en particulier, reconnu à l'État le droit d'exproprier *les terrains* sur lesquels des découvertes auront été faites.

L'amendement de M. Combes fut repoussé, et le droit d'expropriation resta limité aux monuments historiques ou mégalithiques.

CHAPITRE V

DU DÉCLASSEMENT DES IMMEUBLES.

§ 1^{er}. — Conditions et formes du déclassement.

Après avoir traité du classement et de ses conséquences, la loi s'occupe du déclassement, de ses formes et de ses conditions. « Le déclassement, total ou partiel, dit l'article 6, pourra être demandé par le ministre dans les attributions duquel se trouve l'immeuble classé, par le département, la commune, la fabrique, l'établissement public et le particulier propriétaire de l'immeuble.

Le déclassement aura lieu dans les mêmes formes et sous les mêmes distinctions que le classement. »

La loi devait prévoir le déclassement : cette opération peut devenir nécessaire, soit que le propriétaire trouve trop lourdes les charges qui lui sont imposées, soit que, pour une raison quelconque, le monument ait perdu de son intérêt. Mais le législateur a cru suffisant de se référer aux règles relatives au classement, et cette disposition n'offre peut-être pas toute la clarté désirable. Nous devons essayer d'en préciser le sens et la portée et nous allons examiner les différentes hypothèses que prévoit ce texte.

Il faut d'abord séparer les établissements publics, sou-

mis à l'autorité de l'administration, et les particuliers propriétaires.

Pour les établissements publics, la loi décide que le déclassement pourra être demandé par le ministre dans les attributions duquel se trouve l'immeuble classé, et par les représentants légaux de l'établissement propriétaire. Cette disposition s'applique aux propriétés de l'État comme à celles des établissements publics. Le ministre compétent aura qualité pour adresser la demande de déclassement à son collègue, le ministre des Beaux-Arts. S'il s'agit d'un immeuble classé, par suite de l'accord intervenu autrefois, en vertu d'un simple arrêté, et si l'utilité du déclassement est reconnue par le ministre des Beaux-Arts, celui-ci rendra un arrêté en conséquence ; et il n'y aura aucune difficulté. Mais, s'il refuse de donner satisfaction à la demande, il faudra alors, aux termes de l'article 6, se reporter aux règles édictées pour le classement : le conflit sera terminé par un décret en forme de règlement d'administration publique. Le Conseil d'État devra être consulté, mais nous rappelons qu'il ne donnera qu'un avis, sans force obligatoire et que le Président de la République sera absolument libre de statuer dans le sens qui lui paraîtra préférable.

La loi ne dit pas que le ministre des Beaux-Arts pourra prendre l'initiative du déclassement. Il avait ce droit antérieurement à la loi, et il en usait fréquemment. Nous ne pensons pas que le silence de l'article 6 lui ait retiré ce droit ; l'intérêt d'une bonne administration exige qu'il puisse déclasser comme il peut classer : si un monument tombe en ruines et ne peut plus être réparé, s'il y a de nombreux spécimens d'édifices du même genre, il faudra que le ministre puisse supprimer cette charge inutile. En fait,

d'ailleurs, le ministre des Beaux-Arts a continué, depuis la loi de 1887, à proposer à la commission des monuments historiques des déclassements qui ont été acceptés par elle et, ensuite, régulièrement prononcés.

Il ne faut pas oublier, en effet, que, aux termes de l'article 15 de la loi, toutes les décisions prises par le ministre des Beaux-Arts relativement aux monuments historiques, doivent être rendues après avis de cette Commission. Il y a là une garantie précieuse pour les intérêts de l'histoire ou de l'art. Si le déclassement pouvait être prononcé par simple arrêté ministériel, lorsqu'il y aurait accord entre le ministre compétent et le ministre des Beaux-Arts, ou lorsque ce dernier prendrait l'initiative du déclassement, on pourrait craindre que ce déclassement ne fût prononcé trop facilement, et sans que ces inconvénients eussent été suffisamment examinés. L'intervention de la commission des monuments historiques, bien que son avis ne soit pas obligatoire, sera une protection efficace.

Lorsque la demande de déclassement émane d'un établissement public, elle devra être formée par ses représentants légaux, que l'article 3 du règlement d'administration publique a pris soin d'indiquer, à propos des demandes de classement : si le monument appartient à un département, la demande devra être formée par le préfet, avec l'autorisation du Conseil général ; s'il appartient à une commune, par le maire, avec l'autorisation du Conseil municipal ; s'il appartient à une fabrique, par le trésorier du conseil de fabrique, avec l'autorisation de ce conseil. Comme pour le classement, l'affectataire, s'il y en a un, devra être consulté.

Les demandes de déclassement, adressées au ministre des Beaux-Arts, devront être accompagnées de pièces jus-

tificatives indiquant le mauvais état du monument, l'impossibilité pour l'établissement de faire les réparations nécessaires, et toutes les raisons pour lesquelles il serait utile de prononcer le déclassement ; de même que pour les demandes de classement, des photographies attestant l'état de l'édifice seront une indication importante à joindre au dossier.

Remarquons que le déclassement peut être, aux termes de l'article 6 de la loi, *total* ou *partiel* : la demande pourra donc concerner la partie classée d'un immeuble, ou une partie seulement d'un immeuble classé en totalité. Nous n'avons rien à ajouter sur ce point aux explications que nous avons données en étudiant les règles relatives au classement, dont cette disposition de l'article 6 n'est que la contre-partie.

Si le ministre sous l'autorité duquel l'établissement est placé donne un avis favorable à la demande de déclassement, le ministre des Beaux-Arts pourra, s'il partage cette opinion, prendre un arrêté de déclassement, après avoir demandé l'avis de la commission des monuments historiques. Mais, si l'un de ces deux ministres s'oppose à la demande, ou si l'établissement public refuse le déclassement proposé par le ministre des Beaux-Arts, la question devra alors être résolue par un décret en la forme des règlements d'administration publique. Le Conseil d'État donnera son avis, et le président de la République statuera. Il pourra, à son gré, accorder ou refuser le déclassement. D'après le projet primitif soumis au Conseil d'État, « l'établissement public aurait eu le droit d'obtenir le déclassement, si l'État n'avait pas fait de dépenses pour la restauration du monument » (article 2 du projet). Cette disposition fut écartée dès le début des travaux préparatoires,

et il fut décidé que les établissements publics, pour le déclassement comme pour le classement, seraient entièrement placés sous la dépendance de l'administration supérieure.

On peut se demander s'il ne faudra pas encore un décret en forme de règlement d'administration publique, même lorsque le déclassement sera accepté par toutes les parties intéressées, si le classement a été prononcé autrefois par un décret rendu dans cette forme. Puisque toutes les autorités compétentes sont favorables au déclassement, il semblerait qu'un simple arrêté ministériel serait suffisant. Mais l'article 6 de la loi décide que « le déclassement aura lieu dans les mêmes formes et sous les mêmes distinctions que le classement ». Nous pensons que la règle ainsi posée devra s'appliquer dans le cas qui nous occupe ; cette solution est, d'ailleurs, tout à fait conforme aux principes généraux : pour rapporter un décret en forme de règlement d'administration publique, il faudra un autre décret rendu en la même forme. Un arrêté ministériel ne pourrait légalement le faire, quand même le déclassement ne devrait porter que sur une partie de l'immeuble classé, car une question de fait, comme le peu d'importance d'un monument, ou comme le déclassement partiel, ne saurait autoriser une dérogation à la règle ordinaire. Le Conseil d'État sera libre de décider dans le sens qu'il jugera préférable, mais son avis, ici comme partout en cette matière, n'aura aucune force obligatoire.

Nous devons maintenant dire un mot du cas où le propriétaire du monument est un particulier. Les règles sur les formes de la demande de déclassement et sur la procédure à suivre seront les mêmes que celles que nous venons d'étudier. L'analogie établie par le deuxième para-

graphe de l'article 6 avec les dispositions relatives au classement existe, quelle que soit la qualité du propriétaire qui demande le déclassement. Si le ministre des Beaux-Arts reconnaît l'utilité du déclassement, il n'y aura aucune difficulté : le monument sera déclassé par simple arrêté ministériel, comme il avait été classé. Mais si le ministre propose à un particulier de déclasser son immeuble, et si ce propriétaire refuse la proposition, le ministre aura-t-il le droit de lui imposer le déclassement ? Nous ne le pensons pas : le classement a constitué un véritable contrat, pour lequel il a fallu l'accord de deux volontés ; nous avons vu que le ministre ne pourra jamais classer malgré le propriétaire. Nous estimons que, pour rompre le contrat formé, il faudra, de même, l'accord des deux parties : pas plus qu'il ne pouvait imposer le classement, le ministre ne pourra imposer le déclassement.

Dans l'hypothèse inverse, si le ministre refuse de donner satisfaction à une demande de déclassement formée par un particulier, nous ferons le même raisonnement et nous dirons que ce propriétaire ne saurait contraindre le ministre à déclasser son immeuble. Il était libre de ne pas accepter le classement, mais, puisqu'il a donné son consentement, il s'est formé un contrat qui ne pourra être rompu sans un accord de volontés en sens contraire. Le propriétaire *n'a jamais droit* au déclassement, qui ne pourra être prononcé que si le ministre y consent (1). Nous pensons que le respect du contrat intervenu ne permet pas d'adopter l'opinion contraire, malgré la force apparente

(1) Il est vrai que le particulier pourra toujours former un recours au Conseil d'État contre la décision ministérielle qui rejette sa demande, mais nous ne pensons pas que ce recours puisse aboutir au fond.

qu'elle tire des déclarations du respect du législateur pour la propriété privée, faites à mainte reprise par les rapporteurs, au cours des travaux préparatoires.

Pour soutenir que le particulier peut avoir droit au déclassement (1), on a essayé de tirer argument de la disposition finale de l'article 6, dont voici le texte : « Toutefois, en cas d'aliénation consentie à un particulier de l'immeuble classé appartenant à un département, à une commune, à une fabrique, ou à tout autre établissement public, le déclassement ne pourra avoir lieu que conformément au paragraphe 2 de l'article 2 ». (Ce texte est celui qui détermine les règles du classement des monuments appartenant à des établissements publics).

Afin de mieux comprendre l'argument que l'on a essayé de tirer de cette disposition, nous devons, d'abord, examiner brièvement la règle qu'elle établit.

L'hypothèse prévue par ce paragraphe est celle de l'aliénation, au profit d'un particulier, d'un immeuble appartenant à un établissement public. Le ministre des Beaux-Arts a pu ignorer cette aliénation d'un monument classé, qui va ainsi échapper à l'autorité de l'administration et devenir propriété particulière.

Si le nouveau propriétaire demande le déclassement, afin de libérer son immeuble des servitudes résultant du classement, deux situations sont possibles : ou bien le ministre consentira au déclassement, et, sans aucune difficulté, on rapportera l'arrêté de classement, dans la forme où il a été pris, après avoir demandé l'avis de la commission des monuments historiques ; — ou bien il refusera le déclas-

(1) CHALLAMEL, « la loi du 30 mars 1887 », *Annuaire de Législation française*, 1888.

sement, qui devra alors être prononcé par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique. C'est seulement en cas de désaccord, en effet, que le décret prévu par le paragraphe 2 de l'article 2 devra intervenir.

Il était nécessaire de trouver un arbitre entre la demande du particulier devenu propriétaire d'un immeuble classé en vertu du régime applicable aux établissements publics, et la résistance du ministre des Beaux-Arts. Le Conseil d'État était donc tout indiqué pour donner son avis sur les prétentions respectives des deux parties, et, là encore, ce n'est qu'un avis qui interviendra. Mais si la demande de déclassement est repoussée, il n'y aura aucun litige à soulever sur le fond du droit ; la violation des formes pourra seule donner ouverture à un recours pour excès de pouvoir.

On a essayé de se fonder sur cette disposition de l'article 6 pour soutenir que le particulier *avait droit* au déclassement, en invoquant un passage du rapport de M. Courcelle-Seneuil déclarant que « ce paragraphe a pour but d'empêcher qu'un immeuble classé, devenant tout à coup, par une aliénation, propriété particulière, sans que sa situation ait été réglée par un contrat, pût être déclassé trop facilement, contre le gré du ministre chargé de veiller à sa conservation. » La conséquence que l'on veut tirer du texte de l'article 6 nous semble un peu excessive, et nous pensons que nous avons indiqué la véritable portée de cet article dans les explications que nous venons de donner. Cette disposition édicte simplement des règles spéciales, offrant plus de garanties pour les intérêts de l'histoire ou de l'art, dans le cas où un immeuble appartenant à un établissement public devient propriété parti-

ticulière. Les formes du déclassement seront alors les mêmes que si le propriétaire n'avait pas changé. Il y a là une trace de l'ancienne condition du monument. C'est une application de la dernière disposition de l'article 4 : « Les effets du classement suivront l'immeuble classé, en quelques mains qu'il passe. » L'obligation d'avoir recours, pour le déclassement, aux formalités indiquées n'est qu'un effet du classement des monuments appartenant aux établissements publics.

La loi n'a donc pas prévu de cas de déclassement forcé, ou plutôt elle n'a prévu d'hypothèse de cette nature que pour les immeubles antérieurement classés, atteints par elle rétroactivement, et dont nous allons maintenant étudier la condition.

§ 2. — Des monuments classés avant la loi de 1887.

Avant la loi du 30 mars 1887, un très grand nombre de monuments avaient été classés, et, bien que ce classement n'eût pas d'effets déterminés d'une façon précise, il avait puissamment contribué à la protection des intérêts de l'histoire ou de l'art. Le législateur ne pouvait abandonner le résultat de cinquante années d'efforts ; mais, d'autre part, il eût été excessif d'imposer aux propriétaires le nouveau classement, avec les charges qu'il comporte, sans leur demander le consentement qui est actuellement nécessaire pour classer leurs immeubles. La solution adoptée a été intermédiaire, et la loi, tout en posant le principe de l'application du régime nouveau aux monuments antérieurement classés, a décidé que les particuliers *auraient le droit* sous certaines conditions de formes et de

délais, d'obtenir le déclassement de leurs immeubles. Ces cas de déclassement forcé sont prévus, implicitement, dans le premier paragraphe de l'article 7, et, explicitement, dans le second paragraphe du même article : le déclassement sera de droit, d'abord lorsque le monument n'aura pas été régulièrement classé avant la promulgation de la loi, et ensuite lorsque, l'État n'ayant fait aucune dépense pour un monument, le propriétaire en demandera le déclassement dans les conditions et les délais fixés par la loi et le règlement. Mais, avant d'étudier ces cas de déclassement, il convient, d'abord, de se bien pénétrer de la portée du premier paragraphe de l'article 7.

« Les dispositions de la présente loi, dit ce texte, sont applicables aux monuments historiques régulièrement classés avant sa promulgation. »

Ce paragraphe a été voté sans discussion par les deux Chambres, et nous ne trouvons, pour faciliter son explication, que quelques mots dans le rapport de M. Bardoux : « Les monuments historiques régulièrement classés avant la promulgation de cette loi, dit le rapporteur, seront régis par elle. C'est une rétroactivité dont on ne peut se plaindre. »

Le législateur a donc entendu donner à la loi un effet rétroactif, et il avait certainement le droit de le faire. Mais toujours respectueux de la propriété individuelle, et ne voulant pas pousser jusqu'au bout les conséquences de cette mesure quelque peu rigoureuse, il a borné la rétroactivité aux monuments « régulièrement classés » avant la promulgation de la loi. Malheureusement, ces derniers mots soulevaient une difficulté qui n'a pas été aperçue : quels monuments fallait-il considérer comme régulièrement classés ? Avant la loi de 1887, en effet, aucune loi,

aucun règlement ne précisait les formes du classement, qui résultait ordinairement d'un acte quelconque du ministre : arrêté, décision ou simple lettre. La question restait donc sans solution ; il fallait la résoudre : elle l'a été par le règlement du 3 janvier 1889, dont l'article 14 s'exprime en ces termes : « Sont considérés comme régulièrement classés avant la promulgation de la loi :

1° Les monuments classés avec le consentement de ceux auxquels ils appartenaient ou dans les attributions desquels ils se trouvaient placés ;

2° Les monuments qui auraient été classés d'office par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, et dont le classement, après avoir été porté à la connaissance des intéressés, n'aura été l'objet d'aucune protestation dans le délai de trois mois ;

3° Les monuments classés pour lesquels l'État aurait fait une dépense quelconque sur le crédit affecté aux monuments historiques. »

Le premier cas prévu est celui où le classement a été accompli avec le consentement du propriétaire ou de l'autorité administrative dont il dépendait, lorsque ce propriétaire était un établissement public. Les établissements publics, ainsi que nous le verrons bientôt, ne peuvent jamais attaquer le classement antérieur à la loi, mais un particulier peut se plaindre de la rétroactivité de loi et alléguer qu'il a donné son consentement autrefois, alors que le classement n'entraînait ni charges ni obligations, mais qu'il n'accepte pas le régime nouveau. En ce cas, il pourra user du droit que lui reconnaît l'article 7 de la loi, et demander le déclassement à condition qu'il n'ait reçu de l'État aucune subvention, et qu'il formule sa demande dans les délais fixés.

Après l'hypothèse d'un consentement exprès, le règlement prévoit deux cas de consentement tacite, résultant soit du silence gardé par le propriétaire, soit de l'acceptation d'une subvention.

Sous le régime antérieur à loi de 1887, le classement était quelquefois prononcé sans le consentement du propriétaire, par une décision prise, en une forme quelconque, par le ministre des Beaux-Arts ; il était généralement porté à la connaissance des propriétaires, mais cette notification n'était pas obligatoire, et ses formes n'étaient réglées par aucune disposition. Voilà pourquoi l'article 14, 2^o, du règlement emploie l'expression assez vague de « porter à la connaissance des intéressés » au lieu de parler de notification ou de signification du classement.

Quoi qu'il en soit, le règlement considère comme régulièrement classés les monuments dont le classement prononcé dans ces conditions n'aurait fait l'objet d'aucune réclamation dans un délai de trois mois après que le propriétaire en aurait eu connaissance. Si le particulier a protesté contre le classement, ou s'il ne l'a pas connu, il sera inutile qu'il formule la réclamation dont parle l'article 7 de la loi : le classement n'aura pas été régulièrement opéré, et l'effet rétroactif de la loi n'atteindra pas le monument. Mais si le propriétaire, ayant connu le classement, n'a pas protesté dans les trois mois qui ont suivi, le monument sera réputé « régulièrement classé », à moins que le propriétaire, dans les délais voulus, ne demande le déclassement par application de l'article 7.

Le règlement prévoit enfin un troisième cas où un monument sera considéré comme régulièrement classé : ce sera lorsque l'État aura fait une dépense quelconque, pour

sa conservation, sur le crédit affecté aux monuments historiques.

L'acceptation de la subvention est donc considérée comme un consentement tacite du propriétaire. On trouvera peut-être quelque peu rigoureuse cette disposition qui impose au propriétaire le classement avec ses effets nouveaux, alors qu'il a simplement accepté le régime ancien. Mais nous répondrons que, même antérieurement à la loi de 1887, le propriétaire devait savoir qu'il consentait, en acceptant une allocation de l'État, à apporter une restriction à l'exercice de ses droits : la commission des monuments historiques, en effet, en accordant une subvention, imposait toujours cette condition que les travaux à effectuer dans l'avenir seraient exécutés sous la direction ou la surveillance de ses architectes. Le régime sous lequel se trouvait placé l'immeuble classé dans ces conditions ne différait donc pas sensiblement du régime actuel, et la loi a pu, sans être trop rigoureuse, lui appliquer les règles nouvelles.

D'après les termes employés par la loi et par le règlement, qui parlent tous deux de « dépense faite », nous dirons que la subvention doit avoir été acceptée par le propriétaire, car la dépense n'a pu être effectuée qu'après cette acceptation. La simple allocation d'un secours par le ministre ne constituerait qu'un acte unilatéral et ne saurait être considérée comme suffisante pour que le monument soit réputé classé.

Dans l'hypothèse que nous venons d'examiner, contrairement aux deux premiers cas prévus par le règlement, le classement sera définitif et sans recours : l'article 7 de la loi, en effet, déclare *a contrario* que le propriétaire d'un monument pour lequel une dépense aura été faite par

l'État, n'aura jamais le droit de faire prononcer le déclassement. Si, plus tard, le monument tombe en ruines ou n'offre plus d'intérêt, le déclassement pourra en être demandé, mais dans les formes ordinaires, et non par application de la règle relative aux immeubles classés antérieurement à la loi.

Si des contestations s'élèvent au sujet du contrat formé par l'acceptation d'une subvention, quelle sera l'autorité compétente pour en connaître? M. Courcelle-Seneuil, dans son rapport, estimait que les difficultés sur ce point devaient être réglées par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique. Malgré l'autorité qui s'attache à la parole du rapporteur, il nous semble que cette manière de voir n'est pas suffisamment justifiée, et nous croyons plutôt que le contrat intervenu par suite de l'allocation d'une subvention doit être rapproché de celui dont parle l'article 3 de la loi, et que, par conséquent, le juge compétent sera le ministre des Beaux-Arts, dont la décision pourra être attaquée devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que des demandes de déclassement émanant des particuliers; mais un établissement public pourrait-il se prévaloir de la disposition de l'article 7 et exiger le déclassement? Nous pensons que le silence seul de ce texte relativement aux établissements publics serait suffisant pour leur refuser ce droit, qui constitue une trop grande exception aux règles ordinaires pour être étendue sans un texte formel. Mais, de plus, les travaux préparatoires nous démontrent clairement que le législateur a entendu refuser aux établissements publics le droit au déclassement. Le projet primitif adopté par les sections réunies du Conseil d'État le leur accordait, en

fixant à un an le délai laissé pour les réclamations, tandis que les particuliers pouvaient réclamer en tout temps (1). L'assemblée générale se montra plus rigoureuse : elle limita à un an le droit des particuliers, et supprima complètement celui des établissements publics.

Lors de la discussion devant le Sénat, on essaya de faire rétablir ce droit, et M. Combes, ardent défenseur des intérêts locaux, voulut déposer un amendement qui permettait aux établissements publics de faire déclasser leurs immeubles dans le mois qui suivrait la promulgation de la loi. Mais, répondant à une question que lui posait l'honorable sénateur, M. Bardoux rappela que les établissements publics avaient le droit de demander le déclassement dans les conditions que nous avons étudiées, et il insista sur les garanties qui entouraient ces demandes, en particulier sur l'obligation de consulter le ministre dans les attributions duquel se trouve l'établissement, et sur l'intervention, en cas de désaccord, d'un décret rendu en Conseil d'État. En présence de ces explications, l'amendement fut retiré par son auteur.

Les établissements publics pourront donc demander le déclassement dans les formes établies par l'article 6, mais ils ne pourront jamais exiger l'abrogation d'un classement antérieur à la loi. Cette différence entre eux et les particuliers est tout à fait conforme à l'esprit général de la loi, qui accorde une large protection à la propriété individuelle et qui laisse les établissements publics soumis à l'autorité de l'administration supérieure.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 20 décembre 1889 (2),

(1) Rapport de M. COURCELLE-SENEUIL, p. 43.

(2) LEBON, 1889, p. 1194.

a constaté cette application rétroactive de la loi aux établissements publics : en 1886, la ville de Nancy avait attaqué pour excès de pouvoir un arrêté par lequel le ministre des Beaux-Arts classait l'Hôtel-de-Ville, les grilles et les fontaines de la place Stanislas, et interdisait toute espèce de travaux sur ces monuments. La requête ne contestait pas la régularité du classement, mais elle demandait l'annulation des dispositions de l'arrêté qui défendaient d'exécuter aucun travail sur ces édifices en invoquant des raisons de fait, et en alléguant que la municipalité de Nancy n'avait jamais encouru le reproche de ne pas prendre soin des monuments en question. Le Conseil d'Etat se borna à constater que les effets de la loi du 30 mars 1887 et, en particulier, l'interdiction de travaux édictée par l'article 4 étaient applicables aux monuments régulièrement classés avant sa promulgation ; il décida, en conséquence, que la requête de la ville de Nancy était devenue sans objet, le classement étant antérieur à la loi et n'étant pas contesté par la ville.

Si les établissements publics ne peuvent pas user du droit établi par l'article 7 de la loi, nous avons vu que les particuliers pouvaient se prévaloir de cette disposition, pourvu que l'État n'eût fait aucune dépense pour leur monument, et que leur réclamation fût intentée dans un délai d'un an dont nous allons maintenant préciser le point de départ.

La loi dit que les particuliers pourront réclamer le déclassement, « pendant l'année qui suivra la promulgation de la présente loi ». Ce texte semble bien précis. Mais le délai, ainsi établi, était en réalité trop court et tout à fait insuffisant pour permettre aux propriétaires de formuler leurs réclamations en temps utile. Il ne faut pas oublier,

en effet, que, sous le régime antérieur à notre loi, aucune mesure de notification n'était établie. Un propriétaire pouvait posséder un monument classé et ignorer complètement le classement. La loi nouvelle aurait donc dû prendre des dispositions spéciales pour porter le classement à la connaissance des intéressés ; mais elle ne l'a pas fait. Dans ces conditions, le Conseil d'État a cru nécessaire de préciser le point de départ du délai, et, au lieu de le faire courir du jour de la promulgation, l'article 13 du règlement décide que : « le délai d'un an accordé aux particuliers par l'article 7 de la loi pour réclamer le classement des monuments pour lesquels l'État n'a fait aucune dépense, ne commence à courir qu'à dater de la notification faite au propriétaire, si elle est postérieure à la promulgation de la loi. »

Cette disposition, malgré son utilité évidente, n'échappera probablement pas aux critiques : on pourra contester, en effet, au Conseil d'État, le droit de prendre une semblable mesure, qui paraît contraire au texte même de la loi. Mais le Conseil d'État a estimé que, chargé d'assurer les détails d'application de la loi, il pouvait édicter cette disposition, sans laquelle le droit accordé aux particuliers par l'article 7 aurait été illusoire, puisque, le plus souvent, le délai se serait écoulé avant que le propriétaire eût connu le classement. Nous avons déjà vu le règlement d'administration publique compléter ainsi l'œuvre de la loi, en établissant, dans son article 12, une interdiction temporaire de travaux sur les monuments objets d'une proposition de classement. Mais, ici, la disposition du règlement se justifie mieux encore, car elle est tout à fait conforme aux intentions du législateur, et elle n'a pour but que de faciliter la protection que la loi voulait accorder

aux particuliers, et qui aurait été compromise, en pratique, si le point de départ du délai fixé par la loi n'avait pas été précisé.

Le règlement impose donc une « notification faite au propriétaire ». Nous avons déjà indiqué la différence qui existe entre cette mesure, qui ne s'applique qu'aux classements non encore connus du propriétaire, au moment de la promulgation de notre loi, et la disposition du règlement qui considère comme valables les classements portés à la connaissance des intéressés avant la promulgation de la loi, lorsque ceux-ci seraient demeurés trois mois sans réclamer contre ces classements.

A partir de cette notification, le propriétaire aura un délai d'un an pour faire valoir son droit au déclassement. Ce délai ne courra de la promulgation de la loi qu'à l'égard de ceux qui avaient déjà reçu notification du classement antérieur ou qui l'avaient accepté expressément ; il est évident qu'une notification nouvelle n'est pas nécessaire. Quant aux autres, ils pourront attendre, sans courir de risques, la notification spéciale. C'est ainsi que, à l'heure actuelle, certains immeubles dont le classement n'a pas encore été signifié, ne sont pas considérés comme « régulièrement classés », et, lorsque cette signification aura été faite, les propriétaires auront encore un an pour demander le déclassement.

Lorsque le propriétaire aura ainsi manifesté sa volonté, « le monument, dit l'article 7 de la loi, sera déclassé de droit dans le délai de six mois après la réclamation du propriétaire ». Et l'article 15 du règlement précise encore davantage, en ajoutant : « sans qu'aucune formalité soit nécessaire. » Le délai était primitivement de trois mois ; il fut porté à six par la commission du Sénat. On espère que,

pendant cette période, un accord pourra intervenir entre le propriétaire et l'administration. Mais le silence, ou même l'opposition, du ministre des Beaux-Arts ne saurait empêcher le déclassement, qui s'accomplit de plein droit. Ainsi que nous l'avons dit, cette hypothèse constitue le seul cas où le propriétaire a droit au déclassement et peut l'obtenir malgré l'avis de l'administration.

§ 3. — **Illégalité d'une annexe insérée au Journal Officiel à la suite de la loi du 30 mars 1887. (1)**

Après avoir examiné la situation des monuments classés antérieurement à la loi, nous devons dire quelques mots d'un incident qui s'est élevé à propos de cette catégorie de monuments, lors de la publication de la loi dans le *Journal Officiel*. Cet incident se rattache à la question de savoir ce qu'il faut entendre par les expressions employées par le législateur quand il a parlé de « monuments réglementairement classés » ; il permet de deviner quelle aurait pu être l'interprétation donnée à ces mots par le service des

(1) La jurisprudence a attribué un caractère législatif à des documents annexés à certaines lois et approuvés par elles : cahiers des charges, tarifs de chemins de fer, etc. Les plans annexés aux lois portant modification ou création de circonscriptions administratives, ou ceux qui approuvent des échanges, auraient également un caractère législatif et ne pourraient être modifiés par l'administration après le vote de la loi, bien que ces décisions soient de nature administrative, et non législative, et ne puissent être considérés comme des lois que parce qu'elles émanent du Parlement. (V. LAFERRIÈRE, *Traité de la Juridiction administrative*, t. II, p. 16 et s.) Il a donc paru qu'il ne serait pas sans utilité de bien préciser les circonstances dans lesquelles a été publiée l'annexe dont il s'agit.

monuments historiques. Il est donc nécessaire de l'examiner à cette place.

Le *Journal officiel* du 31 mars 1887 ne contenait pas seulement le texte voté par les Chambres ; à la suite de ce texte, et sous le titre d'*Annexe à la loi*, était publiée une liste des monuments historiques et mégalithiques de France et d'Algérie. Aucune explication n'accompagnait cette publication, à laquelle le titre d'annexe semblait donner un caractère législatif.

Or, cette liste n'avait jamais été soumise aux discussions du Parlement ; à aucune époque, elle n'avait figuré dans les documents envoyés au Sénat ou transmis par lui après son vote. Elle avait paru, pour la première fois, dans le dernier rapport de M. Antonin Proust, non à titre d'annexe, mais dans le corps même de ce rapport, c'est-à-dire à titre de simple document, et, la Chambre ayant voté le projet tel qu'il lui était revenu du Sénat, c'était donc le texte seul voté par les deux Chambres qui devait figurer au *Journal officiel*.

Dans les conditions où elle était faite, la publication de cette annexe n'était donc pas seulement le résultat d'une erreur, mais elle pouvait être la cause de difficultés considérables.

Les dispositions rétroactives de la loi du 30 mars 1887 ne s'appliquent, en effet, qu'aux monuments régulièrement classés avant sa promulgation ; mais, ainsi que nous l'avons vu, les particuliers peuvent réclamer le déclassement pendant un an après cette promulgation.

Le règlement d'administration publique qui, dans le silence de la loi, devait régler les conditions de cette réclamation, n'était pas près d'être promulgué : il ne devait l'être que le 3 janvier 1889. Le délai d'un an ne pouvait

être modifié, mais les propriétaires dont les immeubles avaient été classés d'office pouvaient-ils être considérés comme suffisamment mis en demeure par la publication inopinée de ce classement ?

Que devait-on entendre par les mots de l'article 7 « régulièrement classés » ? Aucune définition n'avait été donnée.

Enfin, l'administration entendait-elle attribuer à cette publication le caractère d'un classement régulier ?

Toutes ces questions, examinées plus tard par le Conseil d'État, qui a cru devoir, comme nous venons de le dire dans les pages qui précèdent, accorder des garanties considérables à la propriété privée, étaient ainsi tranchées contre les intérêts des particuliers par le fait de cette publication. Le Conseil d'État a fixé, par la suite, les conditions dans lesquelles un classement devait être considéré comme régulier ; il a donné pour point de départ au délai d'un an la notification qui devrait être faite aux propriétaires qui n'auraient pas connu le classement. Mais cette protection n'aurait pu s'appliquer aux monuments portés sur la liste, si vraiment il avait fallu la considérer comme une annexe de la loi.

Il y avait donc là une violation des principes du droit en présentant comme ayant le caractère législatif une liste qui ne constituait qu'un simple document, sans portée juridique ; il y avait une méconnaissance formelle des intentions du législateur, si souvent et si nettement exprimées, quant au respect de la propriété privée.

De vives réclamations furent immédiatement adressées au gouvernement, de la part des hommes les plus autorisés à protester contre cette publication malencontreuse, et, le 2 avril 1887, le *Journal officiel* publiait la note suivante :

« C'est par erreur que la liste des monuments régulièrement classés, avant la promulgation de la loi pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique, a été publiée à la suite du texte de ladite loi, sous le titre d'annexe. — La publication de ce document, qui n'est qu'un extrait du rapport présenté à la Chambre des députés, n'a eu pour but que de porter à la connaissance des intéressés les monuments classés sous l'empire de l'ancienne législation (1) ».

L'erreur était réparée. D'autre part, le *Bulletin des lois* (2) se borna à publier le texte pur et simple des dispositions votées par le Parlement, remettant ainsi les choses en leur véritable situation. Il résulte donc de ce qui précède que ces dispositions doivent être appliquées en faisant complètement abstraction de l'annexe, sans caractère légal, qui a été insérée au *Journal officiel* à la suite de la loi du 30 mars 1887.

(1) *Journal officiel* du 2 avril 1887, p. 1567.

(2) *Bulletin des lois*, 1887, n° 1076, p. 537.

CHAPITRE VI

DES OBJETS MOBILIERS (1).

§ 1^{er}. — **Condition des objets mobiliers antérieurement à la loi du 30 mars 1887.**

Après avoir réglé la situation des immeubles et précisé les effets de leur classement, le législateur a introduit, dans la loi du 30 mars 1887, une très importante innovation relativement aux objets mobiliers qui intéressent l'histoire ou l'art. L'article 8 de la loi, en effet, s'exprime ainsi : « Il sera fait, par les soins du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, un classement des objets mobiliers appartenant à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national ».

Cette disposition établit, pour la première fois, le prin-

(1) Les objets mobiliers appartenant à l'État et déposés dans les collections publiques proviennent de sources bien différentes : la conquête, les acquisitions, les commandes, etc. Aujourd'hui, nos musées s'enrichissent presque exclusivement par les acquisitions du gouvernement, par les fouilles auxquelles on procède et par les dons et legs faits au profit de l'État.

Afin d'assurer des ressources importantes pour ces acquisitions et

cipe du classement des objets mobiliers. Jusqu'alors, on avait bien classé des immeubles par destination, mais les meubles proprement dits n'étaient pas l'objet d'un classement particulier. Il est vrai que, si des immeubles par destination étaient séparés de l'immeuble auquel ils étaient attachés et transportés dans un musée, ils pouvaient être protégés par les dispositions applicables aux collections

d'attirer plus particulièrement l'attention de ceux qui s'intéressent à l'augmentation de nos collections artistiques, on avait songé depuis longtemps à augmenter les crédits affectés aux achats, à les centraliser et à créer une caisse spéciale où viendraient se confondre ces crédits, le produit des dons et legs et les autres ressources qui pourraient être consacrées aux achats des objets intéressant l'histoire, l'archéologie ou l'art.

Ce projet a été réalisé par la loi de finances du 16 avril 1895. Les articles 52 à 56 de cette loi ont, en effet, créé, sous le nom de Réunion des musées nationaux, un établissement public comprenant seulement quatre de ces musées; l'article 52 est ainsi conçu: « Est investie de la personnalité civile, sous le titre de musées nationaux, la réunion des musées du Louvre, de Versailles, de Saint-Germain et du Luxembourg. Cet établissement public reçoit, en vue des acquisitions destinées exclusivement à ces quatre musées, des ressources de diverse nature, parmi lesquelles figure le revenu de la moitié du produit de la vente des diamants de la couronne. Il est administré par un conseil dont la composition et les attributions sont réglées par la loi. Un règlement d'administration publique en date du 14 janvier 1896 a déterminé toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la loi.

L'étude de ces textes ne rentre pas dans le cadre de notre travail; mais au moment où nous abordons l'examen des mesures destinées à protéger les objets mobiliers de nos musées, nous avons pensé qu'il était intéressant de rappeler les dispositions récentes par lesquelles le législateur a cherché à augmenter nos richesses artistiques et nous pouvons ajouter que ses prévisions paraissent devoir se réaliser.

Dès la première année, la réunion des musées nationaux a pu consacrer des sommes importantes à l'acquisition de tableaux, de statues et d'objets mobiliers dont la valeur artistique et historique est tout à fait exceptionnelle.

contenues dans ce musée, mais on ne saurait dire que le classement, qui existait pour les immeubles antérieurement à notre loi, était également étendu aux objets mobiliers en vertu des mêmes principes. En admettant qu'il y ait eu quelques exceptions, des faits isolés ne sauraient prévaloir contre la situation générale que nous venons de rappeler.

L'article 8 de la loi a donc posé un principe nouveau ; les articles suivants en déterminent les effets et les sanctions. Un autre principe, plus important encore, a été inscrit dans l'article 10, aux termes duquel les objets classés et appartenant à l'État, sont inaliénables et imprescriptibles. Nous nous proposons d'étudier, avec l'attention qu'elles méritent, ces dispositions si considérables, mais, avant de le faire, nous devons nous demander si elles étaient vraiment utiles, et examiner, par conséquent, quelle était, en droit, la situation des objets mobiliers avant la loi de 1887.

Sous le régime antérieur, et en l'absence de tout texte spécial, on avait cherché à protéger les objets d'art appartenant à l'État et aux établissements publics de deux façons différentes : d'une part, l'administration avait réclamé l'application des lois et règlements qui interdisent les aliénations non autorisées, et, de l'autre, la jurisprudence avait adopté un système qui étendait à ces objets les dispositions par lesquelles les biens du domaine public sont déclarés inaliénables et imprescriptibles.

Mais la protection des objets d'art ne pouvait être assurée d'une manière efficace par l'application de ces règles spéciales et de cette jurisprudence dont la base était peu solide et l'autorité contestée. Les principes relatifs à la nécessité des autorisations administratives ne pouvaient

être invoqués ni dans tous les cas d'aliénation, ni par tous les établissements publics, et, d'un autre côté, ces établissements échappaient, pour les objets qui étaient leur propriété particulière, aux règles qui protègent le domaine public, national, départemental ou communal. Pour les fabriques, on avait, il est vrai, atténué le danger, en considérant les communes, propriétaires des églises dont les fabriques n'étaient qu'affectataires, comme également propriétaires des tableaux et objets d'art qui y étaient placés, la propriété des fabriques restant limitée aux objets spécialement consacrés au culte. Mais toute une catégorie d'établissements demeurerait encore en dehors de l'application de ces principes. De plus, même pour les établissements qui auraient pu, en droit, être soumis à ces règles, la protection qui leur était ainsi assurée pouvait être rendue impossible par des circonstances de fait : il en était ainsi lorsqu'une aliénation frauduleuse avait été consentie ou, à plus forte raison, lorsqu'un vol avait été commis. Dans ces conditions, et peut-être devant la nécessité impérieuse de combler les lacunes de la législation, la jurisprudence crut pouvoir formuler un système sur lequel nous devons maintenant nous expliquer.

Parmi les documents de la jurisprudence, nous trouvons, d'abord, un arrêt de la Cour de cassation, que nous ne mentionnerons que pour l'écarter, car il est relatif à un tableau détaché du Musée du Louvre, c'est-à-dire à un objet mobilier que la législation rangeait dans le domaine de la Couronne, proclamé inaliénable et imprescriptible par des lois spéciales (1).

(1) V. l'arrêt de la Cour de cassation, 10 août 1841 (SIREY, 41, I, 742). — Les textes relatifs au domaine de la Couronne sont le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, la loi du 8 novembre 1814, la loi

C'est à propos d'une pièce soustraite à la Bibliothèque nationale que fut rendue la première décision relative à un objet pour lequel aucun texte précis ne pouvait être invoqué. Il s'agissait d'un autographe de Molière, qui avait été dérobé et que l'État revendiquait. Le défendeur, qui était en possession depuis plusieurs années, opposait la prescription, conformément à l'article 2279 du Code civil. La Cour de Paris, par un arrêt du 3 janvier 1846 (S. 47, II, 77), sembla admettre, mais sans proclamer aucun principe, que les richesses des collections publiques faisaient partie d'un domaine public mobilier dont le caractère distinctif était d'être affecté à l'usage du public, et qui était inaliénable et imprescriptible, comme le domaine territorial dont parle l'article 538 du Code civil. En conséquence, elle refusa d'accueillir la prescription invoquée par le défendeur.

La même idée se retrouve exprimée dans un autre arrêt de la Cour de Paris, du 18 août 1851 (D. 52, II, 96), qui admit, dans un cas analogue, la revendication de la Bibliothèque nationale, à propos d'un autographe de Montaigne. Mais, dans cette espèce, la prescription de l'article 2279 n'était pas opposée et la question de domanialité ne fut pas examinée au fond.

Nous trouvons, ensuite, de nombreuses décisions, qui admettent toutes l'idée exprimée par l'arrêt de 1846. Citons, d'abord, plusieurs jugements du tribunal de la Seine du 22 décembre 1875, du 22 juin 1877 (confirmé par la Cour de Paris, le 12 juillet 1879) (1), et du 2 mai 1877. Ce dernier jugement (V. *le Droit*, 25 mai 1877), a

du 2 mars 1832, art. 8, et, — plus tard, — le sénatus-consulte du 12 décembre 1852, art. 7.

(1) Affaire des tapisseries de l'église Saint-Gervais et Saint-Protais.

même classé, dans le domaine public mobilier, des statues non encore placées dans une collection publique, qui avaient été achetées par l'État après l'exposition annuelle des Beaux-Arts, puis saisies dans l'atelier de l'artiste, par un de ses créanciers.

Les mêmes principes sont invoqués dans un arrêt de la Cour de Dijon, du 3 mars 1887 : il s'agissait du tombeau de Philippe Pot, grand-sénéchal de Bourgogne, qui était devenu la propriété de l'État par suite de la sécularisation des biens de l'abbaye de Cîteaux et qui était tombé ensuite en la possession d'un particulier. La Cour repoussa la revendication intentée par l'État et décida que la prescription avait pu s'accomplir au profit du possesseur, conformément à l'article 2279 du Code civil, « parce qu'il n'y avait pas d'affectation à l'usage du public ».

Enfin, dans des arrêts récents et sur lesquels nous aurons occasion de revenir, la Cour de Dijon et la Cour de Lyon ont déclaré que des manuscrits placés dans une bibliothèque municipale et dérobés à la ville de Mâcon pouvaient toujours être l'objet d'une revendication, comme n'ayant pas cessé de faire partie du domaine public communal (1).

On voit donc que les tribunaux faisaient rentrer dans le domaine public les objets d'art des collections publiques de l'État ou des communes, afin de leur appliquer les règles de la domanialité. Mais, si la jurisprudence semblait, en général, se baser sur le même principe, de nombreuses difficultés surgissaient dans l'application. Cette jurisprudence, en effet, était loin d'être fixée sur le caractère

(1) V. notamment l'arrêt de la Cour de Lyon, 40 juillet 1894 ; SIREY, 1895. II. p. 483.

auquel on devait reconnaître la domanialité, et les solutions proposées étaient presque aussi nombreuses que les décisions intervenues. Un arrêt de la Cour de Lyon, rendu en 1873, et dont nous allons dire un mot, se contentait du caractère assez vague *d'objet d'art* ; le jugement du tribunal de la Seine, de 1877, exigeait, en outre, *l'affectation à un service public*. L'arrêt de la Cour de Dijon, rendu à propos du tombeau de Philippe Pot, allait plus loin encore et prenait pour critérium l'affectation *à l'usage du public*, ce qui constituait une différence sensible avec la décision précédente. D'autres arrêts enfin exigeaient un signe extérieur ou un fait matériel, tel que l'apposition d'une estampille ou l'inscription dans un catalogue. Quant à la Cour de cassation, elle n'avait jamais eu à statuer sur cette matière. On voit ainsi combien la question était encore incertaine.

La jurisprudence était plus affirmative et s'était prononcée avec plus de netteté au sujet des objets d'art placés dans les églises. En ce qui concerne ces objets, elle pouvait s'appuyer, non, à la vérité, sur une disposition de loi, mais sur deux textes, qui offraient un certain intérêt : une ordonnance royale des 14 et 29 janvier 1831, soumettant à une autorisation les actes consentis par les établissements ecclésiastiques, et une circulaire ministérielle, du 29 avril 1839, qui rappelait les formes des aliénations accomplies par les conseils de fabrique et attirait l'attention des autorités diocésaine et départementale sur les objets d'art dont ces établissements étaient affectataires.

A l'aide de ces deux textes, la jurisprudence avait, de bonne heure, reconnu à l'État le droit de poursuivre la nullité des aliénations consenties par les conseils de fa-

brique sans son assentiment. C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de Paris, du 10 avril 1848, confirmant un jugement du tribunal de la Seine, prononça, à la demande du ministre des Cultes, la nullité de la vente d'un retable ancien provenant de l'église de Carrières-Saint-Denis, et aliéné sans autorisation.

Un arrêt de la Cour de Lyon, du 19 décembre 1873 (D. 76, II, 89), auquel nous avons déjà fait allusion, annula la vente d'un tableau d'Eugène Delacroix, « le Martyre de Saint-Sébastien », qui avait été aliéné par la fabrique de l'église de Nantua, avec l'approbation de l'évêque. Ce tableau avait été donné par l'État en 1837; mais la Cour considéra que « lorsque le ministre, dans un intérêt public et pour propager le goût des beaux-arts, gratifie les départements, les communes, les musées ou les églises de statues et de tableaux achetés sur les fonds du Trésor, il ne leur confère pas le droit, qu'il n'a pas lui-même, de les aliéner et de les jeter dans le commerce; l'État n'en donne la jouissance qu'avec la condition implicite qu'ils resteront à perpétuelle demeure dans les monuments auxquels ils sont affectés... (1). »

La Cour, réformant le jugement du tribunal de Nantua, prononça la nullité de la vente, et ordonna la réintégration du tableau dans l'église.

D'autres décisions, rendues sur cette matière, semblaient fixer la jurisprudence. Citons, entre autres, les arrêts de la Cour de Paris du 12 juillet 1879 (tapisseries de l'église Saint-Gervais et Saint-Protais) et du 13 mars 1880. Il était donc reconnu que les objets d'art qui se trouvaient dans les églises lors du concordat, ou ceux qui leur

(1) Rapport de M. BARDOUX au Sénat, n° 83, p. 12.

avaient été donnés ensuite par l'État, continuaient à faire partie du domaine public en tant qu'affectés à l'ornementation des églises, c'est-à-dire à *l'usage du public*, et qu'ils étaient, comme tels, inaliénables et imprescriptibles (1).

C'est en vertu de ces principes que, dans plusieurs circonstances, l'administration a pu intervenir préventivement et que le ministre des Cultes a, notamment, à différentes reprises, empêché des ventes qui étaient sur le point de se conclure, ou obtenu la restitution d'objets indûment aliénés. (Affaires des boiseries de la cathédrale de Valence; — du portail de l'ancienne cathédrale de Narbonne, 1875, etc.)

L'existence reconnue du droit de l'État relativement aux fabriques, dans les cas que nous venons d'indiquer, et le caractère plus affirmatif encore de la jurisprudence nous donnent l'explication d'un passage du rapport de M. Bardoux, qui déclare, en signalant l'insuffisance de la protection des objets d'art, que « la jurisprudence, qui n'a pas reçu la sanction suprême de la Cour de cassation et qui se complique de délicates questions de fait, *ne s'applique qu'aux églises*. » Nous avons vu que les décisions ne manquent cependant pas relativement aux autres établissements publics.

Mais, même avec cette série de décisions, la protection assurée était-elle suffisante, et l'intervention de la loi était-elle inutile? Nous sommes loin de le penser: sans parler des circonstances de fait qui pouvaient souvent rendre illusoire le droit de revendication de l'État (si l'a-

(1) L'opinion de la jurisprudence française est également celle de la Cour de cassation belge (11 novembre 1886, S. 88, IV, p. 26).

cheteur était à l'étranger, par exemple), il nous semble que la jurisprudence ne reposait que sur des principes contestables et sur une certaine confusion que la loi nouvelle a, heureusement, fait disparaître.

La jurisprudence des tribunaux administratifs était d'accord avec celle des tribunaux judiciaires pour attribuer à l'affectation des objets mobiliers à un établissement public ou d'utilité publique, les conséquences que les principes du droit administratif devaient imposer. Le Conseil d'État s'attachait, avant tout, à distinguer le propriétaire de l'affectataire, et cette distinction capitale, qui domine toute la matière, plaçait immédiatement sous un régime spécial tous les objets artistiques ou historiques affectés à ces établissements et quel qu'ait été le motif de cette affectation.

La règle peut se résumer ainsi : en principe, et quelle que soit la formule employée, tout ce qui a été affecté par l'État, ou par un donateur quelconque, à un établissement public, ne peut être librement aliéné par cet établissement. Pour arriver à effectuer légalement cette aliénation, il faut, non seulement que les autorisations ordinaires soient accordées, mais encore qu'il ait été procédé à une désaffectation régulière. Ce principe a été consacré à maintes reprises, et par des avis du Conseil d'État (1), et par des arrêts au contentieux. L'acte de désaffectation doit émaner de la même autorité.

En outre, si l'affectation a été faite en vue d'un service public, l'objet mobilier sera également imprescriptible. Dans cette hypothèse, nous admettons, en effet, la

(1) LAFERRIÈRE, *Juridiction administrative*, t. I, p. 610.

théorie de MM. Aubry et Rau (cours de Droit civil, t. II, p. 239). Mais nous ne pouvons reconnaître, avec ces auteurs, le caractère de la domanialité publique non seulement aux édifices affectés à un service d'utilité publique générale, mais encore aux objets qu'ils renferment, aux livres des bibliothèques, aux manuscrits, aux médailles, aux tableaux, statues et autres objets de nos collections publiques, et cela au même titre qu'aux routes et aux canaux.

C'est par la raison, tirée de l'affectation spéciale des objets à un service public et non par une extension abusive des principes de la domanialité publique que la jurisprudence des tribunaux judiciaires pouvait être défendue. Quand la Cour de Lyon, réformant le jugement du tribunal de Nantua, ordonna la réintégration dans l'église de cette ville du tableau d'Eugène Delacroix qui avait été vendu par la fabrique, c'était le principe de l'affectation par l'État qui, au milieu d'autres assertions contestables, apparaissait comme la véritable cause de l'inaliénabilité de l'objet vendu. Cet arrêt invoque, avant tout, la lettre du ministre qui affecte le tableau à l'église de Nantua, et le caractère d'inaliénabilité qui résulte de cet acte du gouvernement.

C'est la même théorie que nous retrouvons dans les jugements du tribunal de la Seine dont nous avons parlé, avec les distinctions que les faits de chaque affaire ont permis d'y introduire.

Et si l'on veut une preuve décisive de la vérité de cette théorie, nous la trouverons dans les solutions administratives adoptées par le Conseil d'État en ces mêmes matières. Un exemple suffira : c'est l'affaire de la statue dite de la Vierge du Breuil.

Dans une petite commune du département de la Marne, se trouve une modeste église, dont la commune est propriétaire ; un collectionneur de Paris découvrit, dans cette église, une statue de la Vierge, en marbre, œuvre remarquable d'un sculpteur du début du XVI^e siècle, dont le nom est resté inconnu. Sur les pressantes instances de cet amateur, la fabrique consentit à lui vendre la statue qui fit bientôt, à Paris, l'ornement de sa collection. Mais la commune, informée de cette vente, intenta une action contre le détenteur de la statue, et la Cour de Paris, après un jugement du tribunal d'Épernay, rendit, à la date du 13 mars 1880, un arrêt aux termes duquel la vente consentie par la fabrique était déclarée nulle. Cet arrêt se fondait, entre autres motifs, sur ce que la statue avait été donnée autrefois à l'église de la commune du Breuil, avait été incorporée à cette église et était devenue un véritable immeuble par destination. L'église étant la propriété de la commune, la fabrique n'avait donc aucun droit de vendre la statue, connue désormais sous le nom de la statue de la Vierge du Breuil. On remarque que, à ce moment, on ne pouvait invoquer à l'appui de la revendication, ni le classement de l'église, ni même celui de la statue. Le débat avait donc porté uniquement sur la question de la propriété de l'objet d'art incorporé à l'église.

Comme conséquence de cette décision, la statue aurait dû reprendre sa place dans l'église à laquelle elle avait été attribuée autrefois par un donateur inconnu. Mais cette solution ne faisait pas le compte de la commune. Celle-ci, en effet, éclairée par un avis de la commission des monuments historiques, sur la valeur de ce précieux objet d'art, n'éprouvait pas le besoin de réintégrer la statue dans son église, et cherchait, au contraire, imitant

en cela la fabrique, à s'en défaire à bon prix. C'est alors que l'État se présenta. Mais comment aliéner régulièrement une œuvre d'art qu'un arrêt passé en force de chose jugée venait de proclamer immeuble par destination ? Il n'y avait qu'un moyen, la désaffectation : le domaine public lui-même cesse d'être inaliénable quand il est désaffecté, et il devient prescriptible quand sa destination primitive a changé. Une fois la désaffectation de la statue prononcée, celle-ci devenait, par suite, un simple meuble, objet d'art non encore classé et pouvant être vendu aux conditions auxquelles les communes sont autorisées à aliéner leurs objets mobiliers. C'est ainsi que l'administration procéda : un décret du 5 janvier 1887, rendu après avis de la section de l'Intérieur du Conseil d'État, a désaffecté la statue de la Vierge du Breuil, qui fut alors achetée pour le musée de Cluny, où elle se trouve actuellement.

Ainsi, le principe de l'affectation, que la plupart des jugements et arrêts que nous avons cités avaient justement invoqué, était également consacré par la jurisprudence administrative. Quant aux autres théories de ces jugements et arrêts, elles étaient beaucoup plus contestables, et, comme nous l'avons déjà dit, n'avaient jamais reçu la consécration de la Cour de cassation. Mais leur examen détaillé n'offrirait plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif, puisque les articles 8 et 10 de la loi du 30 mars 1887 ont établi un droit nouveau, dont nous allons maintenant aborder l'examen.

Nous serons cependant obligés de revenir sur ce qu'avait d'erroné la théorie de la domanialité publique telle qu'elle résulte des articles 538 et 540 du Code civil, en tant qu'on cherchait à l'étendre aux objets mobiliers

auxquels ces articles sont absolument étrangers. Cette théorie, qu'on croyait définitivement condamnée par la nouvelle législation, a été de nouveau soutenue et nous aurons l'occasion de la combattre en étudiant les articles 8 et suivants de notre loi.

§ 2. — Du classement des objets mobiliers.

« Il sera fait, dit l'article 8 de la loi, par les soins du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, un classement des objets mobiliers appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national ».

Nous avons déjà fait remarquer que cette disposition était une innovation considérable, constituant une protection réelle pour les richesses de nos collections publiques et pour celles qui appartiennent aux établissements publics en général. Ces richesses sont, en effet, les seules dont la loi se soit occupée, car elle laisse complètement de côté les objets mobiliers appartenant aux particuliers.

Toujours respectueux de la propriété privée, le législateur n'a pas cru pouvoir intervenir sur ce point ; il a jugé qu'il serait excessif d'apporter, en cette matière, aux droits des propriétaires les restrictions établies en ce qui concernait les immeubles. « Il ne saurait être question, dit M. Bardoux dans son rapport, d'objets mobiliers appartenant à des particuliers ».

Ainsi que nous l'avons fait plusieurs fois au cours de cette étude, nous assimilerons, ici encore, les établisse-

ments d'utilité publique aux simples particuliers : la loi gardant le silence à l'égard de ces établissements, il n'est pas possible de leur étendre les dispositions relatives aux établissements publics.

Avant d'étudier le classement et ses formes, nous devons examiner quels sont les objets que la loi a entendu désigner, et quelles conditions doivent être réunies pour qu'il y ait lieu de prononcer le classement.

Constatons de suite que le texte de l'article 8 est aussi formel que possible, aussi impératif qu'il est formel quant à l'obligation qu'il impose.

Tous les objets mobiliers appartenant à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics devront être classés par le soin du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. Que ces objets soient placés dans les collections publiques ou qu'ils soient à l'état isolé, ils devront être compris dans l'inventaire général exigé par la loi.

Toutefois une condition est nécessaire pour que ces objets soient soumis au classement.

En effet l'article 8 de la loi parle des « objets dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national ». Ce texte n'exige donc qu'un seul des deux intérêts, historique ou artistique. L'article 16 du règlement, employant une formule différente, semble impliquer que la réunion des deux intérêts de l'histoire et de l'art serait nécessaire. La même expression erronée se retrouve encore dans l'article 1^{er} du décret du 3 janvier 1889, qui fixe les attributions de la commission des monuments historiques. Cette contradiction entre la loi et le règlement peut paraître, au premier abord, d'autant plus grave que nous avons déjà rencontré une oppo-

sition analogue dans les dispositions relatives aux immeubles : on n'a pas oublié, en effet, que le titre de la loi semblait exiger la réunion des deux intérêts, mais que son article 1^{er}, et, plus tard, le règlement d'administration publique ont indiqué nettement que l'un ou l'autre intérêt était suffisant. Faut-il considérer l'article 16 du règlement comme devant faire admettre une solution différente de celle que nous avons adoptée précédemment ?

Nous ne le pensons pas : il paraît évident que ce texte a reproduit l'expression employée dans le titre de la loi et du règlement, sans entendre donner à la loi une interprétation différente de celle qui doit résulter des termes très catégoriques de l'article 1^{er}. Nous avons vu, en étudiant cet article, que, pour les immeubles, un seul des deux intérêts était suffisant pour que le monument soit classé. Nous dirons également, et pour les mêmes raisons, que, pour les objets mobiliers, l'existence d'un seul des deux intérêts suffit à justifier le classement.

Cette interprétation est, d'ailleurs, tout à fait d'accord avec les explications qui ont été fournies par les différents rapporteurs au Conseil d'État et devant les deux Chambres. C'est par mégarde que le mot *et* a été employé à la place du mot *ou* ; la lecture des rapports ne laisse aucun doute sur l'intention du législateur.

Un objet mobilier pourra donc être classé lorsqu'il présentera un intérêt historique ou artistique. Mais à qui appartiendra-t-il d'apprécier si cet intérêt est suffisant ? Nous allons répondre à cette question en étudiant maintenant par qui et dans quelles formes le classement doit être prononcé.

Comme les immeubles, les objets mobiliers sont classés par arrêté du ministre des Beaux-Arts, après avis de la

commission des monuments historiques, car nous ne devons pas oublier que les décisions prises par le ministre en exécution de la loi doivent toujours l'être sur l'avis de la Commission, sans qu'il soit obligatoire de suivre cet avis. Mais nous ferons remarquer, sans y insister autrement, tant la chose nous paraît évidente, que tous les objets mobiliers contenus dans un même établissement, et dont le classement paraîtra justifié, pourront être classés par un seul et même arrêté ; le dernier paragraphe de l'article 9 de la loi, qui indique de quelle façon le public pourra prendre connaissance de la liste des objets classés, nous montre, d'ailleurs, par cela même, comment l'administration procédera pour ce classement. Les catalogues existant déjà serviront de point de départ. Ils seront revus par les délégués de l'État ; s'il n'existe pas de catalogues, on dressera une liste des objets mobiliers susceptibles d'être classés. Ces catalogues ou ces listes seront soumis à la commission des monuments historiques, qui donnera son avis, et c'est le ministre des Beaux-Arts qui prononcera le classement de tout ou partie des objets portés sur ces listes ou sur ces catalogues.

Les formes du classement sont les mêmes, quel que soit le propriétaire de l'objet à classer. L'article 17 du règlement rappelle que l'initiative du classement peut être prise, soit par le ministre des Beaux-Arts, soit par le ministre dans les attributions duquel est placé le service auquel les objets sont affectés, soit enfin par les représentants légaux de l'établissement propriétaire.

Lorsque le classement est demandé par le ministre compétent ou par l'établissement propriétaire, il ne se présente aucune difficulté : les formes de ces demandes sont les mêmes que pour les immeubles, ainsi que l'indique

l'article 16 du règlement. Nous n'avons donc pas à revenir sur les explications que nous avons fournies en étudiant les demandes de classement relatives aux immeubles.

Au contraire, lorsque le ministre des Beaux-Arts prononce d'office le classement, cette décision peut donner lieu à certains recours, et nous devons signaler ici le classement préalable dont nous avons contesté l'existence à propos des immeubles.

Le ministre des Beaux-Arts peut classer les objets mobiliers des établissements publics sans leur consentement; mais la loi permet aux établissements publics de protester contre ce classement. En effet, aux termes de l'article 9, « le classement deviendra définitif si le département, les communes, les fabriques et autres établissements publics n'ont pas réclamé dans le délai de six mois à dater de la notification qui leur en sera faite ». L'article 18 du règlement précise les formes de cette notification, qui doit être faite, si les objets appartiennent à un établissement public, aux représentants légaux de cet établissement et au ministre dans les attributions duquel il est placé.

Le deuxième paragraphe de cet article prolonge même le délai dans les cas où il pourrait être insuffisant : « En ce qui concerne les départements et les communes, dit ce texte, le délai de six mois dans lequel la réclamation peut être faite ne court que du dernier jour de la session ordinaire ou extraordinaire dans laquelle cette notification aura été portée à la connaissance du conseil général ou du conseil municipal ». On sait, en effet, que l'autorisation de ces assemblées est nécessaire au préfet ou au maire pour agir au nom du département ou de la commune. Il était donc légitime de ne faire courir le délai que du moment où le classement notifié au préfet, ou au maire, aura été com-

muniqué au conseil général ou au conseil municipal, auxquels il appartiendra de l'accepter ou de protester dans les conditions et suivant les formes que nous allons indiquer. La notification aux représentants légaux des autres établissements publics et au ministre dans les attributions duquel ces établissements sont placés, ayant pour effet de les mettre immédiatement en demeure de réclamer, le règlement n'avait pas à indiquer le point de départ du délai dans lequel la réclamation doit être faite. En fixant, au contraire, ce point de départ pour les départements et les communes, le Conseil d'État a édicté une disposition nécessaire et sans laquelle le délai de six mois, accordé par l'article 9 de la loi pour les réclamations en général, eût été quelquefois singulièrement réduit.

Étudions maintenant les réclamations auxquelles le classement peut donner lieu.

Le ministre des Beaux-Arts a prononcé le classement de certains objets mobiliers. Ces objets, d'après l'article 8 de la loi, peuvent appartenir à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics. Aux termes de l'article 17 du règlement, le classement a pu être prononcé soit d'office, soit sur la demande du ministre dans les attributions duquel est placé le service auquel ces objets sont affectés, soit enfin sur celle des représentants légaux de l'établissement propriétaire.

Si le classement a été prononcé sur la demande des personnes désignées par cet article 17, nous ne voyons pas la possibilité pour elles de réclamer contre ce classement. Il n'est pas possible, non plus, de supposer qu'il pourra y avoir débat sur les conditions du classement comme cela se présente pour les immeubles des particuliers. Pour les objets mobiliers, il n'y a pas de contrat :

le ministre des Beaux-Arts n'est plus en présence que de l'État, au nom duquel il agit, ou d'établissements publics soumis à la surveillance générale de l'État et aux prescriptions particulières de notre loi. Il n'y aura donc qu'un seul cas possible de réclamations : c'est celui où le classement aura été prononcé d'office.

Mais, ici encore, deux hypothèses peuvent se présenter : les objets mobiliers classés d'office appartiennent à l'État, ou bien ils appartiennent aux départements, communes, fabriques et autres établissements publics. Nous devons examiner successivement ces deux hypothèses et nous demander si le droit de réclamation existe pour l'État comme pour les établissements publics.

En ce qui concerne les établissements publics la réponse ne saurait être douteuse : l'article 9 de la loi leur reconnaît très nettement le droit de protester contre le classement, lorsqu'il déclare que ce classement ne deviendra définitif « que si le département, les communes, les fabriques et autres établissements publics n'ont pas réclamé dans le délai de six mois à dater de la notification qui leur en sera faite ».

Le rapport de M. Courcelle-Seneuil au Conseil d'État nous apprend que ce droit avait été vivement combattu lors de la discussion du projet, par les sections réunies. Quelques membres du Conseil d'État étaient d'avis de refuser aux établissements publics le droit de réclamer contre le classement. Il leur semblait que ni les départements, ni les communes, ni les autres établissements publics n'étaient, à proprement parler, propriétaires des objets dont il s'agissait, puisque ces objets ne pouvaient être régulièrement aliénés qu'avec l'approbation des représentants de l'État ; le classement n'était qu'une des formes de

ce contrôle. On faisait remarquer, en outre, que les oppositions au classement ne pouvaient provenir que du désir d'aliéner, qui n'était pas légitime et qui était contraire à la mission et au caractère des établissements publics.

Cette opinion n'a pas prévalu, et les arguments que l'on peut invoquer contre elle nous semblent décisifs : les établissements publics pouvaient avoir, en effet, des raisons sérieuses à faire valoir contre le classement ; de plus, plusieurs établissements (les départements, par exemple) peuvent aliéner librement, dans certains cas ; enfin, la difficulté pouvait provenir, non plus de l'établissement public, mais du ministre dans les attributions duquel était placé cet établissement. Cette hypothèse était même primitivement la seule prévue dans le projet. Mais la loi a généralisé le droit de réclamation et l'a accordé aussi bien aux établissements publics eux-mêmes qu'aux ministres dont ils dépendent.

« En cas de réclamation, dit l'article 9, il sera statué par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique ». Nous avons vu que c'était déjà en cette forme qu'étaient tranchées les difficultés relatives au classement des immeubles, et nous n'avons pas, par conséquent, à insister sur ce point. La rédaction de l'article 9 était celle du projet voté par la Chambre et transmis au Sénat. Mais la commission sénatoriale avait modifié ce texte et décidé qu'il serait « statué au contentieux par le Conseil d'État ». Cette rédaction avait même été adoptée en première lecture (1), mais, lors de la seconde lecture, elle fut écartée purement et simplement par le Sénat, qui

(1) *Journal officiel* du 13 avril 1886, p. 615 ; — Rapport de M. BARDON, p. 36.

revint, sans discussion, à la rédaction adoptée par la Chambre. Cette solution aurait, d'ailleurs été en contradiction avec l'article 2 de la loi, sans qu'on pût invoquer une raison suffisante.

Une question se présente : quelle est la situation juridique des objets mobiliers classés d'office par le ministre, lorsque le délai de six mois accordé pour la réclamation n'est pas expiré ? La loi dit que le classement n'est pas définitif tant que cette réclamation peut se produire. Faut-il attribuer à ce classement préalable les mêmes effets qu'au classement définitif ? Nous le croyons. Sans doute, nous ne trouvons pas ici de texte analogue à l'article 42 du règlement, qui étend à des immeubles particuliers, objets d'une proposition de classement, certaines mesures de protection édictées pour les immeubles classés. Mais, dans le cas actuel, un texte spécial n'était pas nécessaire : il ne s'agit plus de propriétaires ordinaires, mais d'établissements publics, soumis à des règles particulières de contrôle et de tutelle ; l'abandon fait par le Sénat lui-même, du recours contentieux, indique que, pour le législateur, le droit de propriété de ces établissements est soumis à certaines restrictions. Dès lors, on doit considérer que le classement provisoire produit, à leur égard, les mêmes effets que s'il était définitif. En ouvrant à ces établissements le droit de réclamer, en la forme administrative, devant le Conseil d'État, la loi a accordé toutes les garanties nécessaires et concilié tous les intérêts. Si le décret qui interviendra maintient le classement, celui-ci aura produit tout son effet dès qu'il aura été prononcé ; si, au contraire, le décret refuse d'admettre le classement, les objets mobiliers resteront soumis aux conditions générales dans lesquelles ils se trouvaient placés en vertu des prin-

cipes sur la propriété des établissements publics, mais ils n'auront jamais été sous le coup des dispositions spéciales de la loi du 30 mars 1887.

Les établissements publics ont donc le droit incontestable de réclamer contre le classement prononcé par le ministre des Beaux-Arts. Mais ils ne sont pas seuls investis de ce droit : en effet, l'article 19 du règlement porte que : « A défaut de réclamation de la part de l'établissement public, le ministre dans les attributions duquel cet établissement est placé peut réclamer d'office contre le classement ». Ce droit est reconnu au ministre par l'article 2 de la loi, lorsqu'il s'agit d'immeubles, et cette disposition du règlement est conforme à l'assimilation qui est constamment faite par les deux parties de la loi entre les règles relatives aux immeubles et celles qui concernent les meubles. Il était d'ailleurs logique d'accorder ce droit au ministre, puisque les établissements publics pouvaient réclamer contre le classement ; en vertu des mêmes principes, le ministre chargé de la surveillance et de la tutelle de ces établissements devait être investi du même droit.

Nous avons donc rencontré jusqu'ici deux personnes qui peuvent réclamer contre le classement prononcé d'office : l'établissement public propriétaire et le ministre dans les attributions duquel est placé cet établissement. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, nous allons maintenant examiner si le même droit existe pour les objets mobiliers appartenant à l'État, et si un ministre pourrait réclamer contre le classement d'objets affectés à l'un des services ressortissant à son ministère et classés, sans son consentement, par le ministre des Beaux-Arts. Bien entendu, nous mettons en dehors de la question les objets placés dans des services dépendant du ministère des

Beaux-Arts, sur le classement desquels ce ministre aura seul le droit de statuer. Tels sont, par exemple, les services des bibliothèques ou des musées nationaux, ou celui des palais nationaux, lorsque ces services sont placés dans les attributions du même ministre. La question ne se pose donc que pour les objets affectés à des services dépendant des autres ministères.

Pour plusieurs raisons, nous pensons que le droit de réclamation existe au profit de l'État comme au profit des établissements publics. Sans doute, nous ne pouvons invoquer aucun texte formel, et ni l'article 9 de la loi, ni les articles 18 et suivants du règlement ne parlent de la réclamation contre le classement des objets mobiliers appartenant à l'État. Mais nous estimons que cette absence de texte n'est pas un motif qui doive suffire à faire refuser à l'État le droit de réclamation. L'esprit général de la loi, ainsi que nous l'avons souvent fait remarquer, est de respecter la propriété sous toutes ses formes et de donner un recours à tous les intéressés, même aux établissements publics. Or, ce droit de réclamation largement ouvert, le point de départ spécial fixé à l'égard des départements et des communes, le droit de recours d'office reconnu au ministre par l'article 19 du règlement, indiquent bien nettement l'intention d'accorder un droit de recours contre le classement à tous ceux qui ont intérêt à réclamer. Il n'y a aucun motif pour traiter l'État moins favorablement que les autres propriétaires. D'ailleurs, ce droit existe au profit de l'État, en ce qui concerne les immeubles qui lui appartiennent : l'article 2 de la loi dispose que le ministre des Beaux-Arts ne pourra classer un immeuble sans le consentement du ministre dans les attributions duquel est placé cet immeuble : en cas de désaccord,

il sera statué par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique. Nous croyons que l'analogie que nous avons souvent constatée entre les deux parties de la loi suffirait à faire admettre l'existence du même droit lorsqu'il s'agit d'objets mobiliers appartenant à l'État.

Mais l'opinion que nous adoptons peut encore invoquer un autre argument, qui, cette fois, s'appuie sur un texte : l'article 18 du règlement, en effet, exigeant la notification du classement aux intéressés, porte qu'il doit être notifié : « si les objets classés appartiennent à l'État, au ministre dans les attributions duquel est placé le service auquel ils sont affectés ». Quelle serait l'utilité de cette mesure, si le ministre n'avait pas le droit de réclamer contre le classement ? Cet acte constitue évidemment une mise en demeure, ayant pour but de provoquer une réclamation. Nous estimons donc que ce texte, en dehors des explications qui précèdent, démontre suffisamment l'existence d'un recours, au profit de l'État, contre le classement d'objets mobiliers qui lui appartiennent. Ce classement deviendra définitif si, dans le délai de six mois qui suivra la notification, l'État, représenté par le ministre intéressé, n'a pas soulevé de réclamations.

Lorsqu'il y a réclamation contre le classement, soit de la part d'un établissement public, soit de la part du ministre compétent, le deuxième paragraphe de l'article 19 du règlement détermine quelles seront les formes de la procédure à suivre : « Dans tous les cas où il doit être statué par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, dit ce texte, le ministre de l'Instruction

publique et des Beaux-Arts transmet au Conseil d'État, avec l'arrêté attaqué et l'avis de la commission des monuments historiques sur la réclamation, les observations du ministre intéressé, et, s'il y a lieu, celles de l'établissement public ». Cette disposition indique donc que la réclamation doit être adressée au ministre des Beaux-Arts, qui devra ensuite accomplir les formalités nécessaires. Nous n'insisterons pas sur les détails de cette procédure, que nous avons déjà rencontrée à propos du classement des immeubles et sur laquelle nous avons fait alors des observations qu'il est inutile de reproduire ici.

Le dernier paragraphe de l'article 9 de la loi porte qu' « un exemplaire de la liste des objets classés sera déposé au ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts et à la préfecture de chaque département, où le public pourra en prendre connaissance sans déplacement ». Cette disposition était nécessaire pour permettre aux tiers intéressés de connaître exactement quels objets mobiliers sont classés et de se renseigner sur leur condition juridique, pour l'application des articles 40 et 41 de la loi, que nous étudierons bientôt.

Nous avons indiqué plus haut comment il était procédé à ce classement, accompli par des délégués de l'État, d'après les catalogues déjà existants ou d'après les listes spécialement dressées. Depuis longtemps, d'ailleurs, l'administration avait songé à faire établir une liste de nos richesses d'art. Une décision ministérielle du 15 mai 1874 avait créé une commission chargée de ce soin, et la publication de cette liste, réglementée ensuite par plusieurs circulaires en 1878, fut entreprise sous le nom d' « Inven-

taire des richesses d'art de la France ». Mais cet inventaire ne saurait, en aucun cas, tenir lieu de la liste spéciale prévue par l'article 8 de la loi, que le service des monuments historiques a seul qualité pour dresser. Il ne peut répondre aux intentions du législateur, et nous ne devons pas oublier que la loi vise les objets *historiques* comme les objets *artistiques*. De plus, cette publication est actuellement suspendue ; douze volumes environ avaient déjà paru, lorsque les Chambres refusèrent les crédits nécessaires à sa continuation. Une commission fut instituée pour étudier la suite que l'on pourrait donner à l'œuvre entreprise. Elle estima que deux volumes seraient suffisants pour compléter la partie de l'Inventaire déjà parue, et notamment les tables qui restaient à publier. M. Bardoux, président et rapporteur de cette commission, demanda au ministre, lors de la discussion du budget de 1896 (1), de vouloir bien accorder la somme nécessaire à l'achèvement de la partie de la publication commencée sur le crédit de 70,000 fr. mis à sa disposition pour les « publications et souscriptions aux ouvrages d'art ». Le ministre répondit qu'il prendrait des mesures pour se mouvoir dans les chiffres du crédit actuel, s'il ne parvenait pas à le faire relever. L'inventaire des richesses d'art ne sera donc probablement jamais achevé. Mais, même terminé, cet inventaire, tout en étant d'un grand secours pour la confection de la liste prévue par la loi de 1887, n'aurait jamais pu en tenir lieu.

Cette liste est loin d'être achevée et il est vraisemblable qu'elle ne le sera que dans plusieurs années. Les délégués du service des monuments historiques la dressent département par département ; à l'heure actuelle, le travail n'est

(1) Séance du 4 avril 1895 ; *Journal officiel*, p. 361.

achevé que pour quelques départements. En présence de la lenteur avec laquelle se poursuit cette œuvre, il est important de déterminer quelle est la condition des objets mobiliers susceptibles d'être classés, tant que la liste sur laquelle ils devront être portés n'est pas dressée.

Dès le lendemain de la loi, l'administration des Beaux-Arts avait compris la nécessité de protéger ces objets en attendant leur classement et des instructions transmises aux préfets par le directeur des Beaux-Arts, à la date du 5 avril 1887 (1), les invitait à faire connaître à l'administration supérieure « toute demande qui leur serait adressée en vue d'obtenir l'autorisation de vendre ou d'aliéner des objets mobiliers appartenant aux communes, aux fabriques ou établissements quelconques sur lesquels s'exerce la tutelle administrative. » Une note accompagnant ces instructions indiquait qu'elles s'appliquaient « à tous les objets d'art tels que tableau, statue, statuette, ivoire, bas-relief, boiserie, tapisserie, dentelle, enluminure ou miniature détachée de manuscrits, cloche, bannière, oriflamme et drapeau, vieilles armes et meubles anciens ». Mais il est évident que cette énumération n'est pas limitative et que des objets qui n'y sont pas compris seraient également soumis à l'application des mesures générales de protection relatives aux objets mobiliers.

Comme tous les documents de cette nature, cette circulaire, qui n'avait pour objet que de rappeler les anciennes instructions, n'a, en réalité, aucun effet juridique. Les objets mobiliers qui ne sont pas encore classés ne se trouvant protégés par aucune disposition rétroactive de la

(1) Ce document est reproduit dans l'article de M. Morgand que nous avons déjà cité. — *Revue générale d'administration*, mars 1889, p. 267.

loi, à la différence des immeubles considérés comme régulièrement classés, sont donc placés dans une situation intermédiaire, *qui ne prendra fin qu'avec leur classement*. On peut regretter qu'une disposition transitoire n'ait pas essayé de parer aux inconvénients de cette situation ; mais, en l'absence de cette disposition, nous reprenons notre question, et nous nous demandons quelle est la condition des objets mobiliers susceptibles d'être classés et dont le classement n'est pas encore prononcé ? A notre avis, ces objets, ne tombant pas sous l'application des dispositions spéciales de la loi du 30 mars 1887, ne se trouvent protégés que par les raisons tirées de l'affectation à un usage ou à un service publics ; ces raisons, que quelques-unes des décisions judiciaires paraissent avoir admises et qui étaient invoquées par le Conseil d'État ne pourraient être rejetées définitivement aujourd'hui sans qu'il en résultât un grave danger pour les objets non classés : en cas d'aliénation irrégulière de ces objets, en cas de vol, elles seront la seule protection de nos richesses artistiques ou historiques, tant que leur classement ne sera pas prononcé. Et il est impossible de prévoir quand le classement sera terminé !

M. Bardoux semblait, d'ailleurs, avoir pressenti cette grave difficulté quand il déclarait dans son rapport au Sénat, que « la jurisprudence créée par la Cour de Paris dans l'affaire de l'église de Carrières-Saint-Denis et par la Cour de Lyon dans l'affaire de l'église de Nantua, n'était pas touchée ». Ainsi, elle pourra servir encore à protéger nos objets mobiliers historiques ou artistiques, jusqu'à l'achèvement du classement spécial prévu et exigé par la loi du 30 mars 1887. Et, cette jurisprudence n'ayant établi, avec raison, aucune distinction entre les objets mobiliers de l'État et ceux des établissements publics,

quand ils ont reçu une affectation déterminée, continuera à les protéger également tant qu'ils seront dans cet état transitoire. Une fois le classement opéré, la loi de 1887 leur sera applicable. Quant à ceux qui ne seraient pas compris dans le classement et qui resteraient néanmoins déposés dans une collection publique, nous verrons plus loin quelle sera désormais leur situation juridique. Mais, dès à présent, l'état incertain où se trouvent actuellement ces objets mobiliers, appartenant tant à nos collections publiques qu'aux établissements publics, également visés par l'article 8, justifie les inquiétudes exprimées par quelques auteurs et démontre surabondamment la nécessité de hâter le classement exigé par la loi.

§ 3. — Effets du classement des objets mobiliers.

La loi a attribué des effets différents au classement des objets mobiliers suivant qu'ils appartiennent à l'État ou aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics. D'après l'article 10, « les objets classés et appartenant à l'État seront inaliénables et imprescriptibles ». D'après l'article 11, « les objets classés appartenant aux départements, aux communes, aux fabriques ou autres établissements publics, ne pourront être restaurés, réparés, ni aliénés par vente, don ou échange, qu'avec l'autorisation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ». Il y a donc, pour les objets classés de l'État, inaliénabilité absolue ; pour ceux des établissements publics, une faculté d'aliénation soumise à l'autorisation de l'administration supérieure. Avant d'étudier en elle-même la condition de ces divers objets

mobiliers, nous devons donner l'explication de cette différence et en signaler les principaux motifs.

Dans le répertoire de droit administratif de MM. Béquet et Dupré (V^o Beaux-Arts, n^o 382), on a critiqué la distinction établie par la loi entre les objets classés appartenant à l'État et les objets classés appartenant aux départements, communes, fabriques et autres établissements publics.

D'après l'auteur de l'article, cette distinction est déplorable : « Avant la loi, dit-il, la jurisprudence rangeait toutes les richesses d'art de l'État et de tous les établissements publics, en vertu de notre droit domanial actuel, parmi les différentes catégories du domaine public, inaliénable et imprescriptible. Or, on a renoncé, par la distinction établie dans la loi, à la portion des droits que cette jurisprudence avait établie dans l'intérêt des richesses artistiques conservées par les départements et les communes au même titre que par l'État : le domaine public départemental et le domaine public communal doivent être soumis aux mêmes règles que le domaine public de l'État ».

Cette critique ne nous paraît pas fondée, du moins en ce qui concerne la distinction dont il s'agit.

Pour justifier l'opinion que nous combattons, il faudrait commencer par établir qu'il était incontestable, sous l'empire de la jurisprudence à laquelle on fait allusion, que les objets d'art des départements et des communes fissent partie du domaine public. On voit, tout d'abord, que, même dans ce système, il y avait et il y aurait toujours eu une lacune considérable : les principes de la domanialité publique ne peuvent être invoqués, en effet, ni au profit des fabriques, ni au profit des autres établissements publics : on n'a jamais songé à faire bénéficier ces établissements, pour les objets qui étaient leur propriété parti-

culière, des principes qui régissent le domaine public, national, départemental ou communal. D'ailleurs, nous devons rappeler que, même pour les immeubles de ces différents domaines, l'accord était loin d'exister et que la question de savoir s'il convenait d'y classer certains édifices tels que les ministères, les hôtels de préfecture ou les mairies était très controversée.

Mais est-il exact de dire que, même pour les objets mobiliers des départements et des communes, cette jurisprudence était une garantie définitive et à l'abri de tout revirement ? Nous savons qu'elle ne reposait que sur des raisons trop fragiles, et que le texte de la loi constitue une protection sérieuse, moins absolue, il est vrai, pour les établissements publics que pour l'État, mais bien préférable aux incertitudes du passé.

Tout d'abord, disons que la loi, en établissant la distinction critiquée, n'a fait aucun abandon des règles générales applicables aux établissements publics : après avoir déclaré inaliénables et imprescriptibles les objets classés appartenant à l'État, elle a, en vertu des pouvoirs généraux de surveillance de l'État sur les départements, communes, fabriques et autres établissements publics, interdit que les objets classés leur appartenant fussent restaurés ou aliénés sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts. C'est une application du principe général qui domine la loi : le respect du droit de propriété ; absolu vis-à-vis du simple citoyen, ce principe reçoit une légère atteinte en ce qui concerne les établissements publics. Nous avons vu, d'après le rapport de M. Courcelle-Seneuil, que leurs droits avaient été vivement discutés au Conseil d'État et qu'il avait même été question de leur refuser tout recours contre le classement ; cette opinion n'a pas prévalu, et le

Conseil d'État, comme plus tard les Chambres, a reconnu aux établissements publics le droit de réclamer contre le classement prononcé d'office par le ministre des Beaux-Arts. Inspiré par la même idée de respect de la propriété, le législateur n'a pas voulu frapper d'une inaliénabilité absolue les objets classés qui appartenaient à ces établissements. Une telle disposition eût été, sans doute, une protection plus efficace encore, mais elle a semblé excessive. Quoi qu'il en soit, la solution adoptée suffira d'ailleurs à empêcher tout abus, car l'aliénation faite en violation de l'article 11 sera nulle et de nul effet.

On doit supposer, quand le ministre des Beaux-Arts aura donné son consentement à l'aliénation sollicitée par un établissement public quelconque, que cette aliénation ne présentait aucun inconvénient, et comme la décision du ministre est nécessairement précédée de l'avis de la commission des monuments historiques, on voit qu'aucun objet intéressant l'histoire ou l'art ne pourra être régulièrement aliéné qu'après que les précautions nécessaires auront été prises.

Nous allons maintenant examiner successivement la condition des objets mobiliers classés qui appartiennent soit à l'État, soit aux établissements publics.

L'article 10 de la loi dispose que « les objets classés et appartenant à l'État seront inaliénables et imprescriptibles ».

Tous les objets visés par cet article sont donc mis hors du commerce d'une façon absolue, sans aucune restriction. Cette disposition, si nette et si précise, se suffit à elle-même : ces objets étant inaliénables, il n'est besoin d'aucun autre texte pour déclarer nulle une vente qui serait

consentie en violation de l'article 10 ; de même, ces objets étant imprescriptibles, la revendication existe, en tout temps et contre tout possesseur, au profit de l'État, bien qu'elle ne soit mentionnée dans aucun texte.

L'article 10 supprime, pour l'avenir, toutes les controverses qui existaient au sujet des objets mobiliers des collections publiques auxquels il ne nous a pas semblé possible d'appliquer les principes de la domanialité publique et l'article 538 du Code civil. Ce texte précis constitue désormais pour ces objets une protection efficace et définitive, et remplace avantageusement la garantie que la jurisprudence s'était efforcée de leur assurer. Nous ne chercherons pas à savoir si le législateur a entendu créer un domaine public mobilier (1). Les rapports ne contiennent absolument aucune indication sur ce point, et les travaux préparatoires ne fournissent aucun document de nature à éclairer cette question si importante. Ce qui est certain, c'est que la loi attache aux objets classés appartenant à l'État le double caractère d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qui constitue l'attribut essentiel du domaine public. Désormais, ces objets seront inaliénables, sans qu'il soit besoin d'avoir recours, par une interprétation plus ou moins contestable, aux règles du Code civil ou à la théorie de l'affectation ; ils seront imprescriptibles, non pas en vertu de l'article 2226 du Code civil, mais en vertu de l'article 10 de la loi du 30 mars 1887.

(1) Le projet primitif du gouvernement tranchait formellement la question : il contenait un article 3 ainsi conçu : « Les objets d'art, les objets ayant un intérêt archéologique, les meubles historiques ou précieux, les collections artistiques, scientifiques et littéraires et généralement tous les objets mobiliers présentant les mêmes caractères, n'appartenant pas à des particuliers, font partie du domaine public

Il semblerait qu'une disposition si nette ait tranché tous les doutes et mis fin à toutes les difficultés. Cependant nous devons signaler l'existence d'une doctrine qui limite, dans une mesure considérable, la portée de l'article 10 et qui place en dehors de son application toute une catégorie d'objets appartenant à l'État (1). Tout en reconnaissant que le texte, pris à la lettre, « est aussi général que possible », l'auteur dont nous citons l'opinion estime que la loi ne vise que les objets du domaine privé de l'État, c'est-à-dire ceux qui ne font partie d'aucune collection publique, et qui offrent, *isolément*, un intérêt historique ou artistique. Il étend, d'ailleurs, la même doctrine aux départements et aux communes. D'après les travaux préparatoires, dit-il, d'après le respect manifesté pour la propriété des particuliers, il faut conclure que le législateur n'avait en vue que les objets appartenant, à titre de *propriété privée*, à l'État et aux établissements publics, et qu'il entendait laisser de côté les objets des musées et des collections, pour lesquels la jurisprudence constituait une garantie suffisante.

Nous ne pouvons nous ranger à cette opinion.

Il nous semble que les travaux préparatoires ne contiennent aucun passage pouvant autoriser une interprétation qui est si manifestement en contradiction avec le texte de la loi, et qui, si elle était adoptée, restreindrait, dans une mesure considérable, les effets salutaires qu'on peut espérer de cette loi.

Sans doute, les rapporteurs ont bien dit que « la loi

de l'État, des départements, des communes, fabriques et établissements publics ». Il est regrettable que cette disposition si nette n'ait pas été reproduite dans les projets ultérieurs, ce qui eût mis fin à tous les doutes.

(1) *Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur*, 1893, t. III, p. 293; *Questions de jurisprudence*, par M. SALEILLES.

visait les objets appartenant à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics, et qu'il ne saurait être question d'objets mobiliers appartenant à des particuliers ». Mais nous ne voyons pas en quoi la distinction ainsi établie indique que les objets appartenant à ces personnes morales et visées par la loi, sont seulement ceux de leur domaine privé. Quant à la jurisprudence, nous avons déjà dit, à plusieurs reprises, que personne ne la considérait comme une protection suffisante et qu'elle ne reposait que sur des principes discutables : ne s'appuyant sur aucun texte, et n'étant pas à l'abri des revirements, elle était loin d'offrir assez de garanties, et il eût été bien imprudent de ne pas chercher à assurer une protection plus puissante aux richesses de nos collections publiques ; c'est une des préoccupations constantes des auteurs de la loi de 1887 ; tout le prouve.

L'article 10 nous montre que le législateur a aperçu ce danger, et son texte même constitue le meilleur argument que nous puissions invoquer en faveur de notre opinion : « Les objets classés et appartenant à l'État seront inaliénables et imprescriptibles ». Il n'y a là aucune distinction, aucune restriction ; le texte est général ; il est absolu.

Ainsi que le constate M. Morgand (1), « cette disposition met fin à des controverses qui divisaient la doctrine et la jurisprudence et ne laisse plus de place aux distinctions subtiles que l'on faisait entre les objets placés dans une collection nationale et ceux qui présentaient isolément un intérêt artistique ou historique. Tous les objets classés propriété de l'État seront protégés, par le classement même, contre les dangers de la prescription ».

(1) MORGAND, *Op. cit.*, p. 271.

Tel est aussi l'avis de M. Ducrocq (1), quand il déclare que « les objets mobiliers appartenant à l'État, qui doivent être classés, ne sont pas tous, malgré les merveilles qu'ils contiennent, dans les musées nationaux, ni dans les musées des Thermes et de l'hôtel de Cluny », et quand il indique que la protection de l'article 10 doit s'étendre aux inestimables richesses réunies dans la Bibliothèque nationale.

L'article 10 de la loi est donc général et s'applique à tous les objets appartenant à l'État, qui auront été classés parce qu'ils présentaient l'un des deux caractères historique ou artistique. Tous les objets de l'État susceptibles d'être classés devront subir le classement, quel que soit le service auquel ils sont affectés, ou la collection dont ils font partie. Ceux de la Bibliothèque nationale, des musées, des bibliothèques devront être classés pour que la loi leur soit applicable. Si l'on nous objecte la difficulté d'un pareil travail, nous répondrons, avec M. Ducrocq, que « l'application de la loi sera d'autant plus facile pour eux que les catalogues sont faits. Il suffit que l'arrêté de classement les fasse siens en quelques lignes et ordonne le dépôt des volumes qui contiennent ces catalogues au ministère de l'Instruction publique et dans les préfectures ».

L'esprit de la loi est de faire un inventaire général des richesses historiques ou artistiques et de les protéger par un texte nouveau et spécial. Tout le monde l'a compris ainsi dès le début, et les services de l'État qui essaieraient de se soustraire à l'application de la loi, lorsque l'administration des monuments historiques voudra la faire exécuter, verraient certainement repousser leurs prétentions. On appliquerait, pour les objets mobiliers dépendant de ces

(1) Ducrocq, *Op. cit.*, p. 39.

services, les mêmes règles que celles qui ont été posées pour les immeubles et sur lesquelles nous avons donné des explications que nous nous bornons à rappeler (1).

Nous devons reconnaître qu'un arrêt de la Cour de Lyon s'est rangé à l'opinion contraire à celle que nous soutenons et que cet arrêt admet que l'article 8 de la loi du 30 mars 1887 n'a pas visé les objets faisant partie des collections publiques, mais les objets à l'état isolé.

Peut-être cette déclaration était-elle inutile pour la solution à prendre ; la Cour de Lyon ne se trouvait saisie, en effet, que de la revendication d'objets mobiliers provenant de la collection de la ville de Mâcon et soustraits à cette ville bien avant la loi de 1887. Cette loi n'ayant pas d'effet rétroactif, comme nous le démontrerons plus loin, aurait pu être écartée du débat et l'affaire jugée seulement à l'aide des principes établis par l'ancienne jurisprudence. Mais la Cour de Lyon, n'ayant pas tenu compte de cette circonstance de fait et ayant examiné la portée des articles 8, 9 et 10 de la loi, alors que les objets volés n'avaient jamais été régulièrement classés, son arrêt offre trop d'intérêt pour n'être pas examiné tout particulièrement ainsi que la note qui l'accompagne (2). En outre, la Cour de Lyon a repris, en les développant, les motifs tirés par l'ancienne jurisprudence des articles 538 et 540 du Code civil et les applique une fois de plus aux objets mobiliers qu'ils n'ont jamais eus en vue. C'est une raison de plus pour étudier la portée de cet arrêt.

La Cour de Lyon, considérant, en fait, que trois miniatures, frauduleusement détachées d'un manuscrit faisant partie de

(1) V. p. 34.

(2) V. SIREY, 1895, II, p. 185, et la note de M. SALEILLES.

la bibliothèque municipale de la ville de Mâcon, avaient été vendues à la ville de Lyon, a décidé que le possesseur de ces miniatures, malgré sa bonne foi, n'en avait jamais été le légitime propriétaire, qu'il n'avait pu les vendre à la ville de Lyon et que cette ville devait les restituer à la ville de Mâcon, dans le domaine public communal de laquelle elles se trouvaient au moment du vol. Si la décision s'était bornée à constater ces faits et à s'appuyer sur les conséquences découlant de l'affectation, il n'y aurait qu'à l'approuver, nous l'avons déjà dit, mais il y a bien autre chose dans cet arrêt. La Cour de Lyon ne se borne pas, en effet, à appliquer à l'espèce qui lui était soumise les considérations sur lesquelles s'appuyait l'ancienne jurisprudence, elle ne se contente pas d'apporter, à l'appui de la domanialité qu'elle proclame, des arguments nouveaux, mais tirés du même ordre d'idées que les arguments présentés antérieurement ; elle va plus loin, elle affirme, avec le tribunal de Mâcon dans le 1^{er} jugement rendu sur cette affaire le 18 juin 1890, que la loi de 1887 n'a pas visé les objets faisant partie des collections publiques, mais les objets à l'état isolé ; que c'est à eux surtout que s'applique le classement prescrit et que, pour les autres, on se contente des inventaires auxquels ils sont soumis.

C'est cette dernière théorie que nous croyons contraire à la loi. Avant de l'examiner, nous dirons notre sentiment sur la première partie de la thèse admise par la Cour et concernant la question de domanialité.

Ainsi que le fait observer M. Saleilles dans la note que nous avons indiquée plus haut, la première partie de l'arrêt sur la domanialité n'est que la reproduction de cette ancienne jurisprudence si contestée.

L'arrêt invoque les articles 538 et 540 du Code civil qui

n'ont pas donné une énumération limitative des éléments du domaine public, et les oppose à l'idée de propriété privée telle qu'elle est formulée dans l'article 544 ; il tire la domanialité de l'usage public, de l'affectation. Mais, comment appliquer à des objets mobiliers des articles qui ne visent que des portions du territoire français ou des immeubles de la nature de ceux qu'énonce l'article 540 ? La définition du domaine public donnée déjà par la loi domaniale de 1790 vient encore démontrer l'erreur de cette théorie. L'arrêt est-il mieux fondé que les précédentes décisions parce qu'il invoque à l'appui de sa doctrine l'ordonnance du 22 février 1839 sur les bibliothèques publiques ? Cette ordonnance, comme le fait remarquer M. Saleilles lui-même, n'ajoute aucune force légale aux textes déjà cités. C'est une interdiction d'aliéner édictée par le pouvoir exécutif, mais cette interdiction ne peut avoir pour sanction l'imprescriptibilité de l'objet mobilier aliéné en violation de cette disposition spéciale. L'argument tiré par l'arrêt de l'article 140 de la loi du 5 avril 1884, qui permet la vente des objets mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux servant à un usage public, n'est pas de nature à modifier notre opinion. Cet article qui autorise la vente des biens mobiliers et immobiliers d'une commune sur la demande d'un créancier porteur de titre exécutoire, exclut précisément les objets servant à un usage public. C'est la confirmation de notre théorie.

Mais c'est sur l'interprétation de la loi de 1887 que notre sentiment diffère encore plus de celui qui a prévalu dans l'arrêt.

Nous croyons pouvoir soutenir que les objets mobiliers faisant partie des collections publiques sont ceux qui ont été principalement visés par les auteurs de la loi, et que le

classement seul leur assurera le bénéfice de ses dispositions.

La Cour de Lyon affirme d'abord qu'on ne rencontre ni dans le texte de la loi de 1887, ni dans le règlement d'administration publique du 3 janvier 1889, aucune disposition visant expressément ou tacitement les collections publiques. Notre réponse sera, sur ce point, aussi simple que facile ; voici, en effet, le texte de l'article 8 de la loi : « Il sera fait par les soins du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, un classement des objets mobiliers appartenant à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national ».

En présence de termes aussi formels et aussi généraux, comment peut-on essayer d'établir une distinction entre les collections publiques et les objets déposés isolément dans un établissement quelconque ?

Quel est donc le but de la loi en ce qui concerne les objets mobiliers, si ce n'est de protéger également tous ces objets insuffisamment garantis contre les soustractions frauduleuses et les aliénations irrégulières par des arrêts contestés et que la Cour de cassation n'avait pas encore approuvés ?

Mais, en dehors de l'affaire relative à un objet dépendant de la liste civile et protégé, comme nous l'avons dit déjà, par une législation spéciale qui n'existe plus aujourd'hui, les premières décisions judiciaires n'ont statué que sur des objets dérobés à nos collections publiques du Louvre et de la Bibliothèque nationale, les rapports et les exposés de motifs ne contiennent aucune restriction ; les textes, d'ailleurs, suffisent à éclaircir le débat.

Que dit, en effet, l'article 10 ? C'est que les objets clas-

sés appartenant à l'État, c'est-à-dire tous les objets sans exception, pourvu qu'ils soient compris dans le classement, seront désormais inaliénables et imprescriptibles. Ce double caractère d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité est la conséquence du classement lui-même. Comment admettre que le bénéfice de cette disposition si importante ne serait acquis qu'aux objets isolés déposés par l'État dans des locaux particuliers, alors que les collections publiques ne seraient garanties que par le caractère domanial que leur reconnaissait l'ancienne jurisprudence ? Mais cet article 10 ne crée-t-il pas lui-même, et de la manière la plus indiscutable, ce caractère de domanialité que conteste l'arrêt de la Cour de Lyon ?

M. Saleilles reconnaît que la Cour de Lyon a négligé de réfuter l'objection tirée de l'article 10 ; nous ne voulons pas répondre que la réfutation n'était pas possible, mais, pour nous, il nous semble que le texte de cet article ne permet pas de dire, avec l'arrêt du 10 juillet 1894, qu'aucune des dispositions de la loi ne vise expressément ou tacitement les collections publiques de l'État ou des établissements publics.

Reste une autre objection qui est considérable.

Si les objets appartenant à l'État et aux établissements publics ne sont pas encore classés ou cessent de l'être, ils ne sont plus protégés du tout et leur situation est plus mauvaise qu'elle ne l'était avant la loi : le résultat serait donc en contradiction flagrante avec le but de cette même loi. Il y a, dans tous les cas, en attendant le classement prévu, un état transitoire plein de périls et d'obscurité.

Sur ce point, nous sommes disposés à admettre, avec la Cour de Lyon, que la loi de 1887 n'a pas voulu faire aux objets non classés, une situation plus précaire ; nous recon-

naïssons que M. Bardoux a déclaré formellement que la jurisprudence qui protégeait ces objets avant la loi n'était pas touchée par la nouvelle législation. Nous admettons surtout que l'affectation à des collections ou à des services publics frappe d'irrégularité les aliénations consenties sans que cette affectation ait été rapportée. Mais nous ne pouvons reconnaître que les objets non classés font désormais partie du domaine public de l'État ; s'il en était ainsi, l'article 10 n'aurait aucun intérêt, aucune portée, il serait un non-sens.

Quant aux objets non classés des départements, des communes et des établissements publics, à plus forte raison ne peuvent-ils être considérés comme faisant partie d'un domaine public départemental ou communal. La loi, qui prévoit, dans l'article 11, que les objets classés peuvent être aliénés, donnés ou échangés, n'attribue donc pas à ces objets les deux caractères constitutifs du domaine public, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. Elle autorise, au contraire, leur vente aux conditions qu'elle détermine. C'est en ce sens qu'on peut dire, avec M. Saleilles, qu'elle constitue une loi de protection administrative. Mais, s'il en est ainsi, comment admettre que des objets non classés seront désormais inaliénables et imprescriptibles ? La contradiction serait tellement extraordinaire qu'il faut bien reconnaître que ni les objets classés de l'article 11, ni les objets non classés, quel que soit leur propriétaire, ne font partie du domaine public ; on serait tenté de dire, en terminant, qu'ils n'en ont jamais fait partie avant la loi de 1887 et que celle-ci les en a formellement exclus pour l'avenir.

Nous avons essayé d'indiquer quels objets mobiliers devaient être classés ; nous avons cherché à déterminer la

condition des objets mobiliers classés appartenant à l'État, nous devons maintenant examiner les différentes interdictions édictées par l'article 11 pour les objets classés appartenant aux divers établissements publics et la condition juridique de ces objets.

Aux termes de cet article : « les objets classés appartenant aux départements, aux communes, aux fabriques ou autres établissements publics, ne pourront être restaurés, réparés, ni aliénés par vente, don ou échange, qu'avec l'autorisation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. »

Nous pouvons constater une certaine analogie entre ce texte et l'article 4 : pour les meubles comme pour les immeubles, les travaux de restauration et de réparation devront être autorisés par le ministre des Beaux-Arts. Cette première partie des dispositions de l'article 11 n'a pas besoin d'être longuement justifiée : elle a pour but essentiel d'empêcher des mutilations irréparables, et les nombreux exemples d'œuvres de premier ordre, à jamais déshonorées par des réparations confiées à des mains maladroites ou inexpérimentées, attestent la nécessité de cette mesure, si rigoureuse qu'elle paraisse au premier abord.

Bien que l'article 11 ne parle que des objets appartenant aux établissements publics, nous n'hésitons pas à dire que l'interdiction qu'il prononce relativement aux réparations ou aux restaurations doit être étendue aux réparations ou restaurations des objets mobiliers classés appartenant à l'État, lorsque ces objets se trouvent placés dans des locaux ressortissant ou affectés à d'autres ministères que le ministère des Beaux-Arts. L'esprit de la loi suffit, à lui seul, pour justifier cette interprétation ; les déclará-

tions réitérées du rapporteur la confirment, et si l'on objectait le défaut d'un texte spécial à l'égard des objets mobiliers de l'État et la précision de l'article 11 pour les objets mobiliers des établissements publics, nous répondrions que le classement des objets de l'État entraînait forcément l'interdiction de les réparer sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts, parce que l'État en est le propriétaire exclusif, tandis que, pour les établissements publics, un texte spécial était indispensable, puisque les objets peuvent être leur propriété particulière et qu'il s'agissait d'apporter une restriction à ce droit de propriété.

Abordons maintenant la question des aliénations. L'article 11 de la loi exige l'autorisation du ministre des Beaux-Arts pour la validité des aliénations consenties par les établissements publics. Nous n'avons rien rencontré de semblable en étudiant l'article 4, relatif aux immeubles : en effet, ou l'immeuble classé appartient à un particulier et l'aliénation n'est soumise à aucune restriction, mais le classement suit l'immeuble en quelques mains qu'il passe ; ou bien il appartient à un établissement public, et alors les règles ordinaires du droit administratif sont applicables à son aliénation. Mais, pour les objets mobiliers, la question est bien différente. D'une part, les meubles des particuliers sont en dehors de la loi, et, d'autre part, l'aliénation des meubles appartenant aux établissements publics peut être facilement accomplie si on procède régulièrement, plus facilement encore si on le fait en violation des règles du droit. On comprend donc, pour ces raisons et pour celles que nous avons déjà plusieurs fois indiquées, l'utilité de cette surveillance exercée, avant notre loi, sur l'aliénation des objets mobiliers des établissements

publics. Ces établissements ont toujours eu une tendance fâcheuse à se croire propriétaires absolus des objets dont ils ne sont qu'affectataires ; ils ont souvent des besoins urgents, des dépenses qui s'imposent ; dès lors, c'est pour eux une tentation constante de se débarrasser de meubles qui, par leur nature même, se prêtent facilement aux aliénations rapides et secrètes. Il était donc de toute nécessité de régler les conditions des aliénations que ces établissements pouvaient effectuer, et, en outre, d'édicter les sanctions destinées à assurer le respect de ces règles et à en punir la violation.

Ainsi que nous l'avons vu, le législateur n'a pas voulu aller jusqu'à frapper d'inaliénabilité absolue les objets classés appartenant aux établissements publics : cette mesure lui a semblé contraire au respect du droit de propriété, et il a admis que ces établissements pouvaient avoir un intérêt légitime à aliéner un objet classé sans rapport avec leur mission, et représentant entre leurs mains un capital improductif. Ce qui importait c'était que l'administration supérieure pût surveiller ces aliénations et les interdire quand elles lui paraîtraient dangereuses pour les intérêts de l'histoire ou de l'art.

Parmi les divers modes d'aliénation énumérés dans l'article 41, l'hypothèse d'une donation faite par un établissement public a soulevé des critiques qui nous semblent justifiées : les établissements publics, en effet, n'ont pas qualité pour faire des libéralités, et toute aliénation à titre gratuit constituerait, à nos yeux, un acte irrégulier. Par conséquent, même en l'absence d'un texte spécial, les principes généraux auraient permis d'annuler ces actes, manifestement contraires au droit commun de la matière.

La loi ayant prévu ce cas, toute difficulté sera évitée s'il se présente, mais il nous semble que cette disposition n'était pas nécessaire.

Lorsqu'un établissement public a demandé au ministre l'autorisation d'aliéner un objet classé, aura-t-il un recours à exercer si cette autorisation lui est refusée ? Ni la loi, ni le règlement ne lui reconnaissent, en ce cas, le droit de s'adresser au Conseil d'État. Nous pensons que ce droit ne saurait lui appartenir ; le ministre, lorsqu'il statue sur une demande de cette nature, accomplit un acte d'administration, qui ne peut être attaqué par la voie contentieuse. Toutefois, l'établissement public conservera le droit de demander le déclassement de l'objet qu'il se propose d'aliéner. Cette demande de déclassement ne doit pas être confondue avec celle dont parle l'article 9, § 1^{er}, de la loi, et dont la procédure et les délais sont réglés par les articles 18 et 19 du règlement. Nous examinerons, lorsque nous étudierons le déclassement, les formes et les conditions de ces demandes, et les différences qui les séparent.

Lors de la discussion au Sénat, il avait été question de reconnaître aux établissements publics un droit qui aurait été une sorte de moyen de contrainte pour obliger l'État à accorder son autorisation ; dans la séance du 1^{er} juin 1886, M. Lacombe avait proposé une disposition additionnelle ainsi conçue : « Dans le cas où une commune, une fabrique, ou un établissement public demanderait l'autorisation d'aliéner un objet classé, et se verrait refuser cette autorisation, elle pourra requérir l'État d'en faire l'acquisition au prix d'estimation qui en serait fait suivant les formes à préciser dans le règlement d'administration publique. » Le rapporteur combattit énergiquement cette disposition ; il fit remarquer que les ressources consacrées

aux monuments historiques seraient vite épuisées s'il fallait que l'État se rendit acquéreur de tous les objets pour lesquels l'autorisation d'aliéner ne serait pas accordée; dans ces conditions, le ministre n'oserait jamais refuser l'autorisation demandée, et les aliénations des établissements publics seraient, en fait, délivrées de tout contrôle. « Le vote de l'article additionnel serait, dit M. Bardoux, la destruction de la loi. » En présence de ces explications, le Sénat refusa de prendre en considération l'article proposé.

Une dernière question nous reste à examiner, c'est celle de savoir quelle est la situation juridique des objets mobiliers qui ne sont pas encore classés ou qui n'auront pas été portés sur les listes de classement. On a écrit que cette loi devait s'appliquer à ces objets, en dehors de tout classement, et même pour des faits antérieurs à sa promulgation. Nous devons donc examiner d'abord s'il convient de lui attribuer ce caractère rétroactif (1).

Cette question s'est posée dans l'affaire des miniatures de la ville de Mâcon dont nous avons déjà parlé. Le tribunal de Lyon s'est prononcé en faveur de l'effet rétroactif de la loi. Bien que la Cour d'appel n'ait pas adopté, sur ce point, l'opinion du tribunal, il est intéressant d'étudier la théorie qui avait été admise en première instance.

Pour comprendre la question, il faut revenir sur les faits.

On se rappelle que les miniatures dérobées à la ville de Mâcon avaient été détachées, vers 1850, d'un manuscrit d'un ouvrage de Saint-Augustin, placé dans la bibliothèque

(1) V. l'étude consacrée à cette question par M. SALEILLES, *Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur*, 1893, t. III, p. 293.

de cette ville, et vendues à la ville de Lyon par un marchand d'antiquités ignorant leur provenance et réunissant toutes les conditions nécessaires pour la prescription. Mais la Cour de Dijon (5 février 1891), confirmant un jugement du tribunal de Mâcon, reconnut le caractère domanial, par conséquent inaliénable et imprescriptible, des miniatures en question. Cet arrêt, toutefois, déclarait irrecevable la poursuite exercée par la ville de Mâcon contre le vendeur, qui avait cessé de posséder. Cette ville intenta alors une action en revendication et intervint, à cet effet, dans une instance déjà engagée entre la ville de Lyon et le vendeur, qui réclamait son prix de vente non encore payé à cause des menaces d'éviction. C'est alors que le tribunal de Lyon (21 janvier 1893) rendit la décision qui nous occupe, et déclara que la loi du 30 mars 1887 avait un caractère rétroactif et devait s'appliquer aux faits de la cause. En conséquence, d'après la distinction établie par les articles 10 et 11 de la loi, entre les objets appartenant à l'État et ceux appartenant aux départements et autres établissements publics, le tribunal considéra que le possesseur avait pu devenir, par prescription, légitime propriétaire des miniatures, et que la vente consentie par lui à la ville de Lyon était valable. L'intervention de la ville de Mâcon fut donc rejetée et la ville de Lyon fut condamnée à payer au vendeur le prix convenu.

Nous reconnaissons volontiers que le jugement du tribunal de Lyon serait irréprochable s'il s'agissait d'objets dérobés postérieurement à la loi de 1887 et laissés en dehors du classement exigé par cette loi, et à la condition qu'il n'y aurait pas eu d'affectation de ces objets à un service public. Mais, ainsi que nous avons eu déjà occasion de le dire, la loi de 1887 n'a statué que pour l'avenir.

Sur quels arguments s'appuyait donc le tribunal de Lyon pour attribuer à la loi cet effet rétroactif ?

Dans les motifs de son jugement, le tribunal déclare que l'ancienne jurisprudence, « qui a toujours été contestée, ne s'appuyant sur aucun texte précis, est désormais incompatible, du moins en ce qui concerne les livres et autres objets mobiliers appartenant aux communes, avec la loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique ;..... que vainement on soutiendrait que la loi du 30 mars 1887 ne saurait avoir d'effet rétroactif et régler des cas survenus avant sa promulgation ; qu'elle ne modifie aucun texte antérieur, mais seulement une jurisprudence qu'elle a, pour ainsi dire, implicitement fixée ; qu'elle peut donc, à ce point de vue, être rangée parmi les lois interprétatives, qui ne sont pas gouvernées par l'article 2 du Code civil..... »

La doctrine du tribunal de Lyon consiste, par conséquent, à considérer la loi du 30 mars 1887 comme une loi interprétative, échappant, en cette qualité, au principe de la non-rétroactivité. Nous devons donc examiner, d'abord, ce que c'est qu'une loi interprétative, et nous verrons ensuite si notre loi peut être regardée comme telle.

Nous ne discuterons pas la question de savoir s'il peut encore y avoir des lois interprétatives depuis que la loi du 1^{er} avril 1837 a supprimé le système des référés introduits par la voie judiciaire devant le pouvoir législatif. La plupart des auteurs (1) admettent que la loi de 1837, en sup-

(1) DEMOLOMBE, I, p. 145, n^o 123.

AUBRY et RAU, I, p. 60, § 30, note 9.

primant les lois interprétatives de cette nature, n'a pu supprimer celles dont l'initiative serait prise par le pouvoir législatif lui-même et qui échappent, certainement, à l'article 2 du Code civil. Mais, si de pareilles lois peuvent exister en droit, il y aura toujours de grandes difficultés, en fait, pour savoir s'il faut considérer une loi rendue sur une question controversée, comme étant interprétative, ou bien comme établissant un droit nouveau pour l'avenir. C'est ainsi que les auteurs ont longuement discuté le caractère des lois du 21 juin 1843 sur la forme des actes notariés, du 21 mai 1858 sur la procédure des ordres, et du 28 mars 1883 sur les marchés à terme.

La doctrine généralement adoptée sur cette matière se fonde sur ce que « le criterium de la distinction que l'on doit admettre est forcément celui-ci : lorsque la disposition nouvelle ne fait que consacrer, sans changement ni modification, l'une des deux solutions autour desquelles se concentrait la controverse, la présomption doit être en faveur de l'idée d'interprétation ».

Est-ce le cas pour la loi de 1887 ? En aucune façon. Pour qu'il y ait matière à une loi interprétative, nous pensons, avec M. Labbé (1), « qu'il faut que la controverse ne soit pas purement théorique, mais qu'elle existe dans les faits et devant les tribunaux... » Or, nous avons vu que telle n'était pas la situation avant la loi de 1887 : il y avait bien quelque incertitude sur le signe auquel on reconnaissait la domanialité publique, mais la jurisprudence était unanime pour attribuer ce caractère aux objets mobiliers faisant partie des collections publiques apparte-

(1) Note sur différents arrêts de Cours d'appel, rendus au sujet de la loi du 28 mars 1883. — S. 86, 2, 4.

tenant à l'Etat et aux départements, communes et autres établissements publics. On ne pouvait donc pas dire que les tribunaux étaient divisés, et il n'y avait pas matière à une loi interprétative. Mais d'ailleurs, pour avoir ce caractère, la loi nouvelle aurait dû adopter l'un des deux systèmes en présence, c'est-à-dire ou bien admettre, en s'inspirant de l'idée d'une affectation à un usage public contenue dans l'article 538 du Code civil, que tous les objets affectés à cet usage étaient inaliénables et imprescriptibles, quel qu'en fût le propriétaire ; — ou bien considérer que cet article, ne parlant que d'immeubles, ne pouvait s'appliquer à des objets mobiliers, ce qui eût été la condamnation définitive de la doctrine précédente. Est-ce là ce qu'a fait la loi de 1887 ? Nullement : elle a, d'une part, décidé que les objets classés appartenant à l'Etat seraient inaliénables et imprescriptibles, et, d'autre part, elle a déclaré les objets classés appartenant aux établissements publics aliénables et prescriptibles sous certaines conditions. Ce n'est donc ni le système de l'ancienne jurisprudence, ni le système opposé, mais bien un troisième système, qui participe des deux premiers, c'est *un droit nouveau*, qui ne peut être établi que pour l'avenir.

Mais, en dehors de ces considérations théoriques, nous trouvons, dans notre loi même, plusieurs dispositions qui montrent bien qu'elle ne saurait s'appliquer au passé. En effet, les articles 10 et 11 ne concernent que les *objets classés*, c'est-à-dire portés sur la liste spéciale prévue par l'article 8 ; la loi ne peut donc parler de ce classement que pour l'avenir, puisque nous avons vu que cette disposition était une innovation, et que le classement des meubles était jusqu'alors inconnu. Pour parler d'objets mobiliers classés antérieurement à la loi, il aurait fallu assi-

miler à la liste de classement que prévoit l'article 8, les catalogues des bibliothèques et des musées. Une telle assimilation eût été absolument contraire à l'esprit et au texte de la loi, et n'eût donné, d'ailleurs, qu'une solution incomplète. Nous devons donc dire que la loi, bien loin de s'appliquer au passé, ne produira tous ses effets que lorsque la liste dont l'article 8 exige l'établissement aura été terminée.

Sans doute, si le législateur avait voulu donner à la loi un effet rétroactif, son pouvoir souverain lui eût permis de le faire : c'est ainsi que, pour les immeubles, l'article 7 porte que les dispositions de la loi nouvelle seront applicables aux monuments régulièrement classés avant sa promulgation. Le règlement d'administration publique a complété cette disposition, ou plutôt l'a entourée de toutes les garanties nécessaires pour protéger les intérêts des propriétaires contre cette rétroactivité : son article 14 a défini quels monuments seraient considérés comme régulièrement classés ; son article 15 a exigé une notification spéciale, faisant courir le délai d'un an accordé aux particuliers par l'article 7 de la loi pour réclamer le déclassement des monuments pour lesquels l'État n'a fait aucune dépense. Aucune de ces dispositions ne saurait être étendue aux objets mobiliers. L'article 16 du règlement, énumérant les dispositions relatives aux immeubles qui seraient applicables aux objets mobiliers, a complètement laissé de côté les articles relatifs à la rétroactivité. Ces différents textes, qui traitent de l'effet rétroactif, en ce qui concerne les immeubles, ne permettent pas de dire que la question n'a pas été aperçue, et si la loi et le règlement ont gardé le silence relativement aux objets mobiliers, ce silence a été volontaire et il confirme notre interprétation.

En réalité, il ne pouvait y avoir pour ces objets de texte semblable à l'article 7 ; leur seule protection, antérieurement à la loi, était dans la jurisprudence que nous avons critiquée après tant d'autres auteurs. Comment admettre, dès lors, que le législateur aurait eu la pensée de consacrer cette jurisprudence et de donner au nouveau texte un effet rétroactif ? D'autre part, nous avons vu que, sous le régime antérieur, il n'y avait pas de classement pour les objets mobiliers ; il faudra donc attendre, pour appliquer la loi à ces objets, que l'inventaire spécial prévu par l'article 8 de la loi ait été dressé et que le classement ait été prononcé par arrêté ministériel.

Dans ces conditions, nous n'hésitons pas à dire que la loi du 30 mars 1887 ne saurait être considérée comme une loi interprétative et qu'elle est soumise à l'article 2 du Code civil ; elle ne dispose que pour l'avenir et n'a point d'effet rétroactif, en ce qui concerne les objets mobiliers. La disposition exceptionnelle qu'elle contient relativement aux immeubles régulièrement classés confirme surabondamment l'opinion que nous avons essayé de justifier. Bien que la théorie du tribunal de Lyon ait été repoussée sur ce point par l'arrêt du 10 juillet 1894, elle pourrait être reprise, soit dans la doctrine, soit devant l'autorité judiciaire ; la Cour de cassation ne l'a pas encore examinée ; pour ces raisons, il nous a paru utile d'insister sur la question de la non-rétroactivité.

§ 4. — Des sanctions en cas d'infraction aux dispositions de l'article 11 de la loi.

Nous devons maintenant étudier les sanctions attachées par la loi aux dispositions que nous venons d'examiner et les actions ouvertes en cas de violation des règles qui régissent la condition des objets mobiliers classés. Ces infractions peuvent être de deux sortes : ou bien des travaux de réparation ou de restauration auront été exécutés sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts, ou bien des objets classés auront été aliénés sans cette autorisation. Dans le premier cas, une action en dommages-intérêts est ouverte contre ceux qui auront ordonné ou fait exécuter les travaux ; dans le second, la nullité de l'aliénation consentie devra être prononcée sans préjudice de l'action en dommages-intérêts qui pourra être exercée contre les parties contractantes et contre l'officier public qui aura prêté son concours à l'acte d'aliénation. Nous allons étudier successivement ces deux hypothèses.

L'article 12 prévoit le premier cas : « Les travaux, de quelque nature qu'ils soient, exécutés en violation des articles qui précèdent, donneront lieu, au profit de l'État, à une action en dommages-intérêts contre ceux qui les auraient ordonnés ou fait exécuter. »

Nous avons déjà rencontré ce texte à propos des travaux exécutés sur les immeubles et nous avons alors démontré qu'il leur était applicable, malgré l'intitulé du chapitre dans lequel il se trouve placé. Nous ne reviendrons pas sur ce point ; les déclarations des différents rapporteurs, le texte primitif de cet article, qui indiquait les numéros des dispositions visées ne laissent aucun doute à

ce sujet. On ne peut hésiter à appliquer cet article 12 aux immeubles, la division de la loi en chapitres n'ayant pas enlevé à ce texte son caractère général. Quant aux objets mobiliers, aucune difficulté ne peut s'élever en ce qui touche l'application de la sanction.

L'action en dommages-intérêts est la seule sanction de la loi, en cas de travaux exécutés irrégulièrement. Nous avons signalé, à propos des immeubles, les différents systèmes qui avaient été proposés lors des travaux préparatoires, et nous avons indiqué, en particulier, que la sanction pénale avait été écartée, comme trop rigoureuse.

Par qui cette action sera-t-elle exercée, et contre qui sera-t-elle intentée ?

« Les infractions seront constatées, dit le second paragraphe de l'article 12, et les actions intentées et suivies devant les tribunaux civils ou correctionnels, à la diligence du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, ou des parties intéressées ».

La constatation des infractions appartiendra donc, comme pour les immeubles, aux différents agents du service des monuments historiques ; mais ils n'auront pas le droit d'intenter eux-mêmes l'action et devront en référer au ministre, qui décidera s'il y a lieu d'exercer cette action. En dehors du ministre, l'article 12 ouvre encore l'action aux « parties intéressées ». Nous avons vu que cette expression désigne d'abord les représentants légaux des établissements publics, ainsi que l'indique l'article 20 du règlement, et qu'elle comprend aussi tous ceux qui ont intérêt à la réparation du préjudice causé.

Cette action sera intentée, soit devant les tribunaux civils, si la poursuite est simplement relative aux dom-

mages-intérêts, soit devant les tribunaux correctionnels, si cette infraction à la loi de 1887 est accompagnée d'un délit de droit commun, qui sera, ordinairement, celui que prévoit l'article 257 du Code pénal.

Quant aux personnes contre lesquelles les poursuites pourront être exercées, ce seront celles « qui auront ordonné ou fait exécuter les travaux. » Il y aura donc lieu de poursuivre, d'une part, ceux qui auront pris l'initiative du travail, et, d'autre part, ceux qui auront accepté de restaurer des objets classés, sans s'être assurés que ce travail avait été autorisé. Ils pouvaient connaître le classement, grâce à la publicité organisée en ce qui concerne les objets mobiliers, et ils sont en faute en n'ayant pas cherché à savoir si les travaux dont ils s'étaient chargés avaient été l'objet d'une autorisation régulière.

Bien que l'article 11 ne parle que des objets classés appartenant aux établissements publics, nous avons vu, en étudiant la condition des objets classés appartenant à l'Etat, que les interdictions édictées par ce texte étaient également applicables à ces objets. D'une part, l'article 10 suffit à faire prononcer la nullité des aliénations d'objets appartenant à l'Etat, consenties contrairement aux dispositions de cet article ; d'autre part, on doit étendre à ces objets les interdictions de travaux que l'article 4 prévoit pour les immeubles, et qui découlent, pour nous, de l'esprit de l'article 10 et des motifs qui l'ont inspiré. Il serait étrange de voir les objets mobiliers appartenant à l'Etat, — surtout ceux qui sont affectés à des services ne relevant pas du ministère des Beaux-Arts, — moins protégés que ceux des établissements publics, alors que le législateur n'a pas hésité à atteindre le droit de propriété de ces établissements par la disposition de l'article 11. Nous étendrons donc aux

objets appartenant à l'État la sanction de l'article 12, et nous dirons qu'aucun travail de réparation ou de restauration ne peut être accompli sur un objet classé, quel qu'en soit le propriétaire, sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts. Quant à l'exercice de l'action au cas où l'infraction à la loi aurait été commise par une administration de l'État, nous n'avons qu'à nous référer aux explications que nous avons données, en étudiant notre article 12 au point de vue des réparations exécutées irrégulièrement sur des immeubles classés.

Nous arrivons à l'examen de la seconde des infractions prévues par l'article 11, l'aliénation irrégulière d'objets classés appartenant aux départements, communes, fabriques ou autres établissements publics. Pour faire prononcer la nullité de ces aliénations, une procédure particulière est organisée et des règles spéciales sont établies par l'article 13.

Disons tout de suite que, pour les objets appartenant à l'État, aucune disposition spéciale n'a paru nécessaire ; leur inaliénabilité et leur imprescriptibilité sont d'ordre public. Le ministre des Beaux-Arts pourra donc toujours faire reconnaître le droit de l'État, et, au besoin, les tribunaux le proclameront d'office.

Au contraire, en ce qui concerne les établissements publics, il fallait établir une législation et une procédure spéciales, puisque les aliénations par eux consenties étaient subordonnées à des conditions fixées par la loi : ces dispositions, relatives aux aliénations irrégulières et à l'exercice du droit de revendication, se trouvent dans les deux paragraphes de l'article 13 de la loi et dans l'article 20 du règlement.

Aux termes de l'article 13, « l'aliénation faite en violation

de l'article 11 sera nulle, et la nullité en sera poursuivie par le propriétaire vendeur ou par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, sans préjudice des dommages-intérêts qui pourraient être réclamés contre les parties contractantes et contre l'officier public qui aura prêté son concours à l'acte d'aliénation. — Les objets classés qui auraient été aliénés irrégulièrement, perdus ou volés, pourront être revendiqués pendant trois ans, conformément aux dispositions des articles 2279 et 2280 du Code civil. La revendication pourra être exercée par les propriétaires, et, à leur défaut, par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. »

Puisque ce texte applique les règles du droit civil aux objets mobiliers appartenant aux établissements publics, nous devons, en quelques mots, rappeler les principes établis par les dispositions du Code civil auxquelles se réfère notre loi.

L'article 2279 pose d'abord la règle bien connue : « En fait de meubles, la possession vaut titre. » Sans nous attarder aux nombreuses controverses qui ont été soulevées sur le sens de cette maxime, sur sa portée et son fondement juridique, nous dirons seulement que cette règle, qui vient de notre ancien droit, signifie que la revendication n'est pas admise en matière de meubles, et que le possesseur peut repousser, par une exception péremptoire, la demande du propriétaire revendiquant. Cette différence avec les dispositions relatives aux immeubles s'explique par la nature même des choses : l'acquéreur d'un immeuble peut facilement se renseigner sur la condition du bien qu'il achète et sur les droits de son vendeur ; il est en faute s'il ne le fait pas. Au contraire, celui qui achète un meuble ne peut ordinairement pas vé-

rifier la propriété du vendeur, qui ne pourrait probablement pas lui-même prouver son droit. Si l'acquéreur a été trompé, son erreur est excusable parce qu'il n'avait aucun moyen de se renseigner ; la loi vient alors le protéger, et l'article 2279, § 1^{er}, lui permet de repousser la revendication du propriétaire. Cette disposition était nécessaire pour la sécurité des transactions, et nos anciens auteurs l'avaient déjà compris quand ils justifiaient la règle en disant que « la sûreté du commerce l'exigeait ainsi ».

Mais il existe une exception à ce principe, qui eût été trop rigoureux sans ce tempérament : en cas de perte ou de vol, le propriétaire conservera son droit à la revendication. « Néanmoins, dit le second paragraphe de l'article 2279, celui qui a perdu, ou auquel il a été volé une chose, peut la revendiquer, pendant trois ans, à compter du jour de la perte ou du vol, contre celui dans les mains duquel il la trouve ; sauf à celui-ci son recours contre celui duquel il la tient. » On ne peut, en ce cas, reprocher aucune faute au propriétaire et il eût été injuste de le priver de son droit. Cette disposition ne vise, bien entendu, ni le voleur, ni celui qui a trouvé l'objet perdu : tous deux sont de mauvaise foi et resteront exposés pendant trente ans à l'action du propriétaire. Mais elle est applicable à celui qui a reçu l'objet des mains de l'une de ces deux personnes : malgré sa bonne foi, ce tiers détenteur pourra se voir enlever l'objet par le propriétaire revendiquant, et souvent même il n'aura pas le droit de se faire rembourser son prix d'achat, — sauf par celui qui lui avait livré la chose volée ou perdue.

Il y aura un cas, cependant, où même le propriétaire ne pourra rentrer en possession de sa chose qu'en remboursant au possesseur le prix qu'il aura payé : « Si le pos-

sesseur actuel de la chose volée ou perdue, dit l'article 2280, l'a achetée dans une foire ou dans un marché, ou dans une vente publique, ou d'un marchand vendant des choses pareilles, le propriétaire originaire ne peut se la faire rendre qu'en remboursant au possesseur le prix qu'elle lui a coûté ». Cette disposition a été inspirée par un sentiment d'équité facile à comprendre : l'acheteur qui s'est rendu acquéreur d'un objet dans les conditions indiquées par le texte, ne peut en vérifier l'origine ; sa bonne foi est absolue, et il aurait été inique de lui faire perdre à la fois la chose et sa valeur pécuniaire. Il est déjà rigoureux de le condamner à restituer l'objet, car il peut ainsi être privé du bénéfice d'un marché avantageux, qu'il a loyalement contracté.

Quant aux questions qui peuvent se présenter relativement au délai de la revendication et à son point de départ, nous les examinerons seulement au point de vue spécial des dispositions de notre loi.

L'article 13 de la loi du 30 mars 1887 prévoit deux cas de revendication : celui où un objet classé aura été aliéné irrégulièrement et celui où il aura été perdu ou volé. Aux termes de ce texte, l'aliénation irrégulièrement consentie sera nulle et de nul effet. Nous allons voir par qui et de quelle façon cette nullité devra être poursuivie.

Le droit d'agir appartient d'abord, dit la loi, au propriétaire vendeur. Les rapports de MM. Courcelle-Seneuil et Bardoux nous apprennent que ce droit avait été discuté au Conseil d'État : il semblait étrange de permettre au vendeur de demander l'annulation d'un acte par lui consenti. « Mais, dit M. Bardoux, le Conseil d'État a fait, avec raison, observer que, du moment que l'objet mobilier est classé, le propriétaire n'était pas complètement propriétaire, mais

un administrateur, représentant des personnes civiles, et, le plus souvent, autre que celui qui avait consenti l'aliénation ». Cette disposition n'a donc rien d'excessif. On aurait pu, en outre, rappeler qu'il existe un droit analogue en matière civile, au profit de certains vendeurs, et que les mineurs et les incapables qui ont contracté sans être régulièrement autorisés, ont le droit de demander la nullité de l'acte qu'ils ont consenti.

Remarquons, en passant, que la loi donne ce droit au *propriétaire vendeur* et non simplement au *vendeur* : par conséquent, si un affectataire ou un locataire avait vendu un objet sans en avoir le droit, il n'aurait pas qualité pour provoquer la nullité de cette vente.

Après le propriétaire, le ministre des Beaux-Arts aura le droit de poursuivre l'annulation de la vente consentie sans son autorisation. Cette intervention peut se justifier de plusieurs manières et M. Courcelle-Seneuil en donne deux explications : « Le ministre, dit-il, intenterait l'action, soit comme tuteur, si l'on admet la doctrine de la tutelle administrative, soit comme représentant de l'État nu-propriétaire, si l'on admet la doctrine opposée ». M. Bardoux adopte cette seconde explication et déclare nettement que « quant au ministre, c'est comme représentant de l'État nu-propriétaire qu'il intente l'action ». Il nous semble qu'aucune de ces deux théories n'est complètement satisfaisante.

En ce qui concerne cette dernière explication, d'abord, nous ne croyons pas qu'il soit exact de dire que l'État est nu-propriétaire des biens des établissements publics. La propriété de ces personnes morales est pleine et entière, mais, dans l'intérêt général, l'exercice de ce droit peut être frappé de certaines restrictions, qui ne sauraient

avoir pour effet de le réduire à un simple usufruit. Notre loi, d'ailleurs, le reconnaît elle-même, car elle emploie, dans presque tous ses articles, l'expression d' « établissements publics propriétaires ». Cette explication ne suffit donc pas à rendre compte de l'intervention du ministre.

Quant à la doctrine de la tutelle administrative, nous n'avons pas à la discuter ici. Nous ferons seulement observer que si le droit d'agir constituait une des prérogatives de cette soi-disant tutelle, il devrait appartenir au ministre sous l'autorité duquel est placé l'établissement : au contraire, nous avons vu que ce droit appartenait toujours au ministre des Beaux-Arts, et cette constatation va nous permettre de déterminer son fondement juridique : nous dirons que la propriété des établissements publics sur leurs objets classés reste entière, mais que leur droit d'aliéner est soumis à une restriction motivée par l'intérêt national qui a inspiré la loi de 1887 et dont le ministre des Beaux-Arts est le défenseur naturel. Ce ministre était donc seul qualifié pour intervenir dans le cas qui nous occupe.

Le ministre n'agira que lorsque les représentants des établissements publics, qu'il aura pu mettre en demeure, n'auront pas usé de leur droit. Cette interprétation nous paraît indiquée par la dernière disposition de l'article 13, qui parle de l'action exercée par le ministre « à défaut des propriétaires », et, dans notre sentiment, cette action ne peut être exercée que par le ministre auquel la loi l'a confiée ; c'est donc à lui seul qu'il appartient d'agir devant les tribunaux.

Pendant combien de temps cette action pourra-t-elle être exercée ?

La loi assimile complètement les objets irrégulièrement

aliénés et les objets perdus ou volés. Pour ces deux catégories, le droit de demander la nullité de la vente, d'une part, et le droit de revendication d'autre part, sont limités à trois ans. Ce délai avait semblé un peu court et la discussion sur ce point avait produit, lors des travaux préparatoires, une certaine confusion dont nous devons dire un mot : on avait fait remarquer au Conseil d'État que le délai fixé pourrait être insuffisant, mais, dit M. Courcelle-Seneuil, « on a répondu qu'il pouvait suffire dans la pratique et qu'il était dangereux de laisser durer trop longtemps des dispositions qui troublaient la sécurité du commerce ». Néanmoins, les mêmes observations furent reproduites devant la Chambre, et le délai fut porté à dix ans. Mais on oublia de modifier en ce sens la dernière partie du texte, qui présenta alors cette singulière contradiction de parler d'un délai de dix ans fixé conformément aux articles 2279 et 2280 du Code civil, alors que le délai prévu par ces textes n'est que de trois ans. Peut-être le législateur avait-il entendu porter à dix ans le délai de l'action en nullité des ventes irrégulières, ce qui est la durée ordinaire des actions de ce genre (art. 1304 C. civ.), et limiter à trois ans le temps de la revendication des objets perdus ou volés. Mais, cette distinction n'ayant pas été indiquée dans le texte, le Sénat, sur les observations de M. Bardoux, rectifia l'erreur commise, et le délai fut uniformément fixé à trois ans.

Quel sera le point de départ de ce délai ? D'après l'article 2279, l'action en revendication se prescrit par trois ans, « à compter du jour de la perte ou du vol ». Il n'y aura donc aucune difficulté sur ce point, lorsque ce sera l'établissement propriétaire qui exercera la revendication ; quand il s'agira à son égard de l'action en nullité d'une

Indépendamment de cette action, l'article 13 de la loi établit une action en dommages-intérêts contre les parties contractantes et contre l'officier public qui aura prêté son concours à l'acte d'aliénation. Ici encore, la sanction pénale a paru trop rigoureuse, et le législateur s'est borné à cette sanction civile, analogue à celle que nous avons déjà plusieurs fois rencontrée. Cette action est ouverte « contre les parties contractantes », c'est-à-dire non seulement contre les établissements propriétaires qui auraient aliéné sans autorisation un objet classé, mais encore contre le tiers acquéreur ou le coéchangiste ; la publicité donnée par l'article 9 au classement des objets mobiliers leur permettait de se renseigner. Il en est de même de l'officier ministériel qui aura prêté son concours à l'acte d'aliénation ; le caractère historique ou artistique de l'objet vendu aurait dû éveiller son attention, et il lui eût été facile de s'enquérir de la condition de cet objet. Les officiers publics qui seront exposés à cette action sont ceux qui ont le droit de prêter leur concours aux ventes ; parmi les officiers publics que mentionne la loi du 28 avril 1816, nous pouvons citer comme étant investis de ce droit les notaires, les huissiers, les courtiers, les commissaires-pri-seurs et les greffiers, dans certains cas.

L'action en dommages-intérêts est indépendante de l'action en nullité ou en revendication ; elle n'est donc pas soumise à la prescription de trois ans établie pour cette action, et, comme aucune disposition ne détermine sa durée, nous devons dire qu'elle ne se prescrira que par trente ans, conformément au droit commun (art. 2262 C. civ.). Nous trouvons la preuve de la séparation de ces deux actions dans ce fait que l'action en dommages-intérêts pourra être exercée contre des personnes qui ne seront

pas parties au premier procès, notamment contre les officiers publics qui auront concouru à la vente, et qui pourront être poursuivis en dommages-intérêts, bien que ne figurant pas dans l'instance relative à la nullité de l'aliénation. Une autre conséquence que nous avons déjà indiquée, découle du principe que nous venons de poser ; l'action en dommages-intérêts pourra être intentée lorsque l'action en revendication sera prescrite et subsistera tant contre les parties contractantes que contre l'officier public qui aura concouru à la vente.

§ 5. — Du déclassement des objets mobiliers.

Il est traité du déclassement des objets mobiliers dans l'article 9 de la loi, dont nous avons déjà eu à nous occuper. Mais ce texte prévoit deux cas très différents de déclassement, qu'il faut avoir bien soin de distinguer. Le premier paragraphe de l'article 9 est relatif aux réclamations des établissements publics contre le classement provisoire qui leur a été notifié ; le second paragraphe est relatif au déclassement proprement dit. Nous avons examiné, en traitant du classement des objets mobiliers, le droit de réclamation contre ce classement et les dispositions du règlement (articles 48 et 49) qui en fixent la procédure et les délais. Nous n'avons rien à ajouter aux explications que nous avons alors données.

Quant au déclassement, la loi dit simplement qu'il « sera prononcé, s'il y a lieu, par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. En cas de contestation, il sera statué comme il vient d'être dit ci-dessus », c'est-à-dire par décret rendu en la forme des règlements d'administra-

tion publique. Il ne se présente sur ce point aucune difficulté ; ces dispositions sont analogues à celles qui règlent le déclassement des immeubles. Mais ni la loi ni le règlement n'ont déterminé ce qu'il fallait entendre par la contestation dont parle l'article 9. Ce désaccord peut exister dans le cas où le ministre voudrait déclasser un objet mobilier pour lequel l'établissement propriétaire désirerait le maintien du classement. Mais l'hypothèse inverse est-elle possible, et faut-il dire qu'un établissement public a le droit de demander, après l'expiration du délai de six mois, le déclassement d'un objet mobilier lui appartenant ?

Bien qu'aucun texte n'ait prévu cette question, nous pensons que ce droit ne saurait être refusé aux établissements publics. L'article 6 de la loi le leur reconnaît pour les immeubles ; ils peuvent, en tout temps, demander leur déclassement total ou partiel. Il serait étrange que le même droit n'existât pas pour les objets mobiliers.

Sans doute, on peut objecter que la demande à l'effet d'être autorisé à vendre un objet classé équivaut, de la part d'un établissement public, à une demande de déclassement, et que le refus par le ministre d'accorder cette autorisation équivaut au maintien du classement. — Cette réponse ne nous paraît pas suffisante : d'une part, l'établissement public peut avoir intérêt à ne pas demander le déclassement, qu'il n'aurait aucune chance d'obtenir ; un objet artistique, d'une rare valeur, ne sera jamais déclassé comme étant sans intérêt. Une demande d'aliénation, fondée sur d'impérieuses nécessités budgétaires, invoquera, au contraire, le prix que le classement donne à l'objet ; la dépréciation qui résulterait du déclassement irait à l'encontre des intérêts de l'établissement public.

D'autre part, le déclassement peut être absolument justifié, même après un refus d'autorisation d'aliéner : l'objet classé a été détérioré par un accident quelconque ; des fouilles ou des découvertes ont fait apparaître de nombreux spécimens de ce même objet : l'intérêt que présentait son classement a donc considérablement diminué.

Dans ces conditions, nous pensons que, si un établissement public a demandé l'autorisation d'aliéner un objet classé, et si cette autorisation lui a été refusée par le ministre des Beaux-Arts, cet établissement peut demander le déclassement de son objet. S'il est encore dans les délais de l'article 9, il n'y aura aucune difficulté : il sera statué selon les formes indiquées par cet article. S'il n'est plus dans les délais, c'est par une demande spéciale, fondée sur tous les motifs particuliers qu'il aura à faire valoir à l'appui, que l'établissement public pourra solliciter le déclassement. Aucune fin de non-recevoir ne saurait, en droit, être opposée à cette demande ; mais il est peu probable, en fait, que le ministre consente à revenir sur sa première décision.

Par analogie avec ce qui a été décidé par la loi pour les immeubles, nous dirons que la demande devra être instruite, et que, s'il y a lieu, le déclassement devra être prononcé dans les mêmes formes et sous les mêmes distinctions que le classement. Par suite, le rejet d'une demande en autorisation d'aliéner un objet classé ne fera pas obstacle à ce qu'une demande de déclassement de ce même objet soit ultérieurement présentée par l'établissement propriétaire et accueillie par le ministre des Beaux-Arts. En cas de désaccord sur le déclassement, il devrait être alors procédé par un décret rendu en la forme des

règlements d'administration publique (V. art. 6 et art. 2 de la loi). Le paragraphe 2 de l'article 19 du règlement semble, d'ailleurs, s'appliquer à tous les déclassements en général et règle la procédure à suivre dans tous les cas où il doit être statué par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique. C'est un véritable débat qui s'engage entre deux parties et dont est juge l'assemblée générale du Conseil d'État statuant administrativement.

CHAPITRE VII

DES FOUILLES.

§ 1^{er}. — Travaux préparatoires.

L'article 14 de la loi, placé en tête du chapitre III, relatif aux *Fouilles*, est ainsi conçu : « Lorsque par suite de fouilles, de travaux ou d'un fait quelconque, on aura découvert des monuments, des ruines, des inscriptions ou des objets pouvant intéresser l'archéologie, l'histoire ou l'art, sur des terrains appartenant à l'État, à un département, à une commune, à une fabrique ou autre établissement public, le maire de la commune devra assurer la conservation provisoire des objets découverts et aviser immédiatement le préfet du département des mesures qui auront été prises.

Le préfet en réfèrera, dans le plus bref délai, au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, qui statuera sur les mesures définitives à prendre.

Si la découverte a eu lieu sur le terrain d'un particulier, le maire en avisera le préfet. Sur le rapport du préfet, et, après avis de la commission des monuments historiques, le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts pourra poursuivre l'expropriation dudit terrain, en tout ou en partie, pour cause d'utilité publique, suivant les formes de la loi du 3 mai 1841. »

Cet article soulève plusieurs questions délicates ; avant d'essayer de les résoudre, nous croyons utile d'exposer d'abord dans quelles conditions il est intervenu ; nous examinerons ensuite les dispositions qu'il édicte, et nous verrons comment il faut les comprendre et les appliquer.

L'idée de régler, par des dispositions spéciales, les travaux des fouilles ou les travaux analogues fut émise, pour la première fois, dans la commission extraparlamentaire de 1877, par M. Viollet-le-Duc, ainsi que nous l'apprend M. Bardoux dans son rapport : « Il rappela particulièrement, dit-il, ce qui s'était passé au Puy-de-Dôme, où, par suite de l'inexpérience de ceux qui avaient transporté les premiers déblais, on avait dû transporter deux ou trois fois les mêmes terres d'un point à un autre. M. du Sommerard demanda qu'on inscrivit dans le projet l'obligation pour le maire d'assurer la conservation des objets trouvés ».

Il était de toute nécessité de réglementer cette matière, car non seulement l'incapacité de ceux qui dirigent les travaux peut occasionner des difficultés et des dépenses inutiles, mais elle peut encore causer des pertes irréparables, en détruisant les objets découverts, souvent si fragiles qu'ils tombent en poussière dès qu'ils sont exposés au contact de l'air et qui ne doivent être exhumés qu'avec des précautions infinies.

Le texte voté par la commission n'a subi que des modifications de détail et forme les deux premiers paragraphes de notre article 14. Mais la Commission n'avait édicté aucune mesure relative aux fouilles exécutées sur les terrains des particuliers : ce silence ne doit pas nous surprendre, si nous nous souvenons que son respect pour la

propriété privée était si grand qu'elle n'avait pas même cru pouvoir admettre le classement des immeubles des particuliers.

Ce fut le Conseil d'État qui, ainsi qu'il l'avait fait pour les immeubles, s'occupa de la propriété privée et ajouta au texte primitif un troisième paragraphe ainsi conçu : « Si la découverte a eu lieu sur le terrain d'un particulier, le maire en avisera le préfet ». Mais le texte ne disait rien de plus et n'indiquait nullement quels pouvaient être les droits de l'administration.

La disposition la plus importante de l'article 14 fut introduite à la Chambre par un amendement de M. Hémon, qui accorda à l'État le droit de poursuivre l'expropriation des terrains dans lesquels des découvertes auraient été faites. Mais le ministre ne devait agir que « sur avis conforme de la commission des monuments historiques ». Le Sénat a supprimé le mot *conforme*, en laissant subsister le reste de la phrase, qui semble alors inutile, en présence du texte de l'article 15 portant que toutes les décisions du ministre prises en exécution de la loi devront être rendues après avis de cette commission.

Le Sénat fit encore subir à ce texte quelques modifications de détail, qui montrent bien son intention d'en étendre le plus possible la portée. C'est ainsi qu'au début de l'article, il remplaça les mots « *accidents quelconques* » par « *un fait quelconque* ». Il ajouta *les inscriptions* à la nomenclature des objets qui nécessitent une protection spéciale, et l'intérêt de l'*archéologie* à celui de l'histoire ou de l'art. Enfin, il rappela, « pour plus de garantie », dit le rapporteur, que l'expropriation devrait être poursuivie « *suivant les formes de la loi du 3 mai 1841* », ce qui n'était pas nécessaire, puisque ces formes doivent

toujours être observées, ainsi que le prescrit l'article 3 de notre loi.

Le règlement d'administration publique ne contient aucune disposition relative aux fouilles.

§ 2. — Dispositions édictées par l'article 14 : mesures de conservation provisoire ; droit d'expropriation.

La première partie de l'article 14 est relative aux mesures destinées à assurer la conservation provisoire des objets pouvant intéresser l'archéologie, l'histoire ou l'art, qui auront été découverts soit par des travaux faits dans cette intention, soit fortuitement. Ce texte est général, et les mesures de préservation qu'il édicte s'appliquent indistinctement aux immeubles et aux objets mobiliers. Il ajoute même, ainsi que nous l'avons vu, de nouveaux termes dans son énumération énonciative : aux monuments, il ajoute les ruines ; aux objets, il ajoute les inscriptions ; à l'intérêt de l'histoire ou de l'art, il ajoute l'intérêt de l'archéologie, qui rentrait bien, d'ailleurs, dans les premières indications. Il comprend, par suite, les objets préhistoriques, et nous ne voyons là aucune contradiction avec le rejet de l'amendement proposé par M. Combes, lors de la discussion de l'article 3 (1). En effet, la loi a refusé d'étendre le droit d'expropriation aux objets préhistoriques, parce que ce sont des objets mobiliers, auxquels la loi de 1841 ne devait pas s'appliquer. Mais l'article 14 ne dit pas que les objets intéressant l'archéologie, l'histoire ou l'art pourront être expropriés ; il envisage deux hypothèses : ou les

(1) V. *suprà*, p. 108.

découvertes auront été faites sur des terrains appartenant à l'État ou à des établissements publics ; — ou elles auront été faites sur des terrains appartenant à des particuliers.

Dans la première hypothèse, l'article 14 charge le maire, représentant du pouvoir central, de prendre des mesures provisoires pour assurer la conservation des objets découverts. La loi n'ayant pas indiqué de quelle façon il devait procéder, nous dirons simplement qu'il n'aura qu'à prendre un arrêté ordonnant de suspendre les travaux. Il en a absolument le droit. L'article 92, 3^o, de la loi du 5 avril 1884, en effet, énumérant les attributions des maires, indique : « ... les fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ». Et l'article 94 de la même loi dispose que « le maire prend des arrêtés à l'effet : 1^o d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ». Il doit aviser le préfet, qui en réfèrera au ministre dans le plus bref délai. Le ministre statuera alors sur les mesures à prendre : il pourra envoyer sur les lieux un inspecteur général de la commission des monuments historiques ; celui-ci fera un rapport, la commission donnera son avis, et, s'il y a lieu de classer l'immeuble, les ruines ou les objets découverts, le ministre rendra son arrêté de classement ; les dispositions de la loi deviendront ainsi applicables à ces monuments ou à ces objets, qui, puisqu'ils appartiennent à l'État ou à des établissements publics, pourront être classés, même en dépit de la résistance de leurs propriétaires, à la condition toutefois d'observer la procédure de classement établie par la loi et le règlement, en cas de désaccord entre le ministre des Beaux-Arts et les différentes parties intéressées.

Quant aux mesures conservatoires, elles étaient abso-

lument nécessaires, et aucun principe ne pouvait y faire obstacle. Depuis longtemps, d'ailleurs, l'État avait songé à assurer la protection des objets découverts dans les fouilles, ainsi que le rappelle une circulaire du ministre des Travaux publics, en date du 12 août 1887, rendue pour inviter les préfets à surveiller l'application de notre loi. « L'article 25 du cahier des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux des ponts et chaussées, est-il dit dans cette circulaire, en exécution de l'arrêté ministériel du 16 novembre 1866, dispose que l'administration se réserve la propriété des objets d'art et de toute nature qui pourraient se trouver dans les fouilles et démolitions faites dans les terrains appartenant à l'État, sauf indemnité à qui de droit (1) ». Mais ce texte n'était relatif qu'aux terrains appartenant à l'État; il a été maintenu dans le nouveau cahier des charges de 1892 et se trouve reproduit dans la plupart des cahiers des charges des travaux communaux ou départementaux.

La deuxième hypothèse que prévoit l'article 14 est celle où les découvertes ont eu lieu sur des terrains appartenant à des particuliers. Ici, le respect du droit de propriété ne permettait plus à l'autorité administrative d'intervenir; le maire doit se borner à aviser l'autorité supérieure, afin de la mettre en mesure d'agir par les moyens dont elle dispose. Le ministre pourra essayer, en traitant avec le propriétaire, d'acquérir les objets découverts. Si

(1) Cette dernière clause est inscrite, dit M. Barry dans son commentaire du cahier des charges, en vue d'échapper à l'application de l'article 716 du Code civil, qui attribue le trésor trouvé dans le fonds d'autrui pour moitié à celui qui l'a découvert, et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds.

les fouilles ont fait apparaître des immeubles ou des ruines, il pourra en poursuivre le classement, suivant les règles ordinaires. Enfin, si des découvertes importantes ont été faites, et s'il y a lieu de penser, d'après les rapports des hommes compétents, que le terrain recèle encore d'autres ruines intéressantes, ainsi que cela s'est présenté pour les célèbres fouilles de Sanxay (Vienne) (1), le ministre, en cas de refus du propriétaire de céder son terrain à l'amiable, pourra user du droit d'expropriation que lui confère l'article 14.

Si les fouilles ont amené la découverte de monuments ou de ruines, ce droit existait déjà en vertu de l'article 5 de notre loi, relatif à l'expropriation des immeubles ; il n'y avait donc pas besoin d'une disposition spéciale sur ce point, et une simple addition à ce texte eût suffi pour donner au droit d'expropriation l'extension que le législateur désirait lui attribuer. Par la généralité de ses termes, en effet, l'article 14 a étendu ce droit *aux objets* trouvés sur le terrain d'un particulier ; mais la loi a eu soin de dire que c'était *le terrain seul* qui pourrait être exproprié. Il n'y a donc aucune contradiction entre cette dispo-

(1) Dans cette commune, des découvertes faites par hasard, vers 1881, donnèrent l'idée d'entreprendre des fouilles, qui amenèrent successivement, près du hameau d'Herbord, la mise à jour de ruines gallo-romaines extrêmement curieuses : « d'abord un temple, puis des thermes, ensuite un vaste théâtre, puis deux groupes d'habitations que leur distribution uniforme et leur extrême division ont fait reconnaître pour des hôtelleries... » (Rapport de M. Ferdinand Delaunay, *Journal officiel* du 15 novembre 1882, p. 6154). Ces ruines occupent une superficie de plusieurs hectares, que la Commission des monuments historiques proposait d'acquérir par voie d'expropriation par application des principes généraux de la loi du 3 mai 1841. Elles ont fait l'objet d'une acquisition amiable et sont actuellement classées parmi les monuments antiques de la France.

sition, qui autorise l'expropriation d'un terrain pour s'assurer des richesses mobilières, artistiques, historiques ou archéologiques qu'il contient, et l'article 5, qui n'autorise que l'expropriation des immeubles.

Sans doute, on peut dire que la dernière disposition de l'article 14 permet de faire indirectement ce que l'article 5 ne permettait pas directement. Peut-être eût-il mieux valu restreindre le droit d'expropriation aux immeubles et aux ruines; mais, malgré cette extension, et même avec cette extension, nous ne croyons pas que l'application de cette disposition engendre des abus. Le fait que la loi oblige l'État à acquérir le terrain qui renferme ou est supposé renfermer des objets mobiliers intéressant l'archéologie, l'histoire ou l'art, est une garantie que ce droit ne sera pas exercé fréquemment et que, si on l'exerce, on pourra le faire sans porter une grave atteinte aux principes qui n'ont pas permis d'accorder au gouvernement la faculté d'exproprier, pour ses collections publiques, les objets mobiliers des collections particulières.

Et d'ailleurs, cette disposition sera, dans la pratique, d'un usage difficile. On se demande quelle sera la sanction, si, pendant qu'on avise le ministre, le particulier a détruit ses monuments ou ses ruines, enlevé ou vendu ses objets d'art ou ses inscriptions. La loi et le règlement ne disent absolument rien sur ce point.

En admettant que l'article 12 du règlement puisse s'appliquer aux ruines et aux immeubles découverts dans les conditions prévues par l'article 14, — et cela peut être discuté, — cet article 12 ne pourrait s'appliquer aux terrains dans lesquels auraient lieu les découvertes d'objets mobiliers, car si les immeubles et les ruines peuvent être

l'objet d'une proposition de classement, comme l'exige l'article 12, à coup sûr les terrains dont nous parlons ne pourraient jamais être l'objet d'une pareille proposition, la loi n'ayant pas prévu le classement des immeubles à raison des objets mobiliers qu'ils pourraient contenir : l'expropriation reste donc le seul moyen d'assurer la conservation de ces objets ; mais si le propriétaire les enlève et les vend, il ne tombe sous le coup d'aucune sanction.

Le chapitre III de la loi, relatif aux *Fouilles*, se termine par un article 15 qui oblige le ministre à prendre, avant de rendre une décision, l'avis de la commission des monuments historiques. Cette disposition, que nous avons déjà souvent rencontrée et dont nous avons critiqué la place, a un caractère général et n'est nullement spéciale à la matière des fouilles. Nous en reparlerons prochainement, en nous occupant de la commission des monuments historiques.

CHAPITRE VIII

DISPOSITIONS SPÉCIALES A L'ALGÉRIE ET AUX PAYS DE PROTECTORAT.

§ 1^{er}. — Dispositions relatives à l'Algérie.

Le territoire de l'Algérie renferme une quantité extraordinaire de ruines et de monuments antiques (1). Partout, les Romains ont laissé des traces de leur passage, et les travaux accomplis par les légions excitent encore l'admiration du voyageur et de l'archéologue. Les arcs de triomphe, les aqueducs, les inscriptions se rencontrent à chaque pas dans nos départements algériens et leur abondance n'est pas moindre en Tunisie. Malheureusement, ces précieux vestiges du passé, qui avaient subsisté jusqu'à notre époque, ont été, dans le courant de ce siècle, l'objet de mutilations et de destructions déplorables, que

(1) V. l'article publié dans la *Nouvelle Revue* (n^o du 1^{er} août 1895, p. 642), par M. R. Cagnat, à propos de l'inauguration de la galerie des antiquités de l'Afrique du nord au musée du Louvre. L'auteur sépare nettement, ainsi que nous l'avons fait, les objets *historiques* et *artistiques*. Il signale l'abondance des premiers, particulièrement des inscriptions : « Il y en a de très belles, de très longues, de très importantes, dit-il en énumérant celles qui ont été transportées au Louvre ;... par contre, il faut l'avouer, les œuvres d'art intéressantes sont fort rares ».

peuvent excuser, dans une certaine mesure, les nécessités de la conquête et la hâte des premiers travaux publics.

M. Bardoux, dans son rapport, fait l'énumération de ces actes de vandalisme, qu'il flétrit énergiquement : « C'est, dit-il, dans cette région si intéressante par ses monuments antiques et ses souvenirs épigraphiques, que la rage de la destruction s'est donné librement carrière. A Lambèse, quartier général de la troisième légion, les devastations sont devenues célèbres. A Lambiridi (17 kil. au sud de Batna), existent des ruines considérables. L'entrepreneur du chemin de fer de Biskra s'en servait comme d'une carrière... A Tébessa, les travaux de maçonnerie de la grande enceinte ont employé un grand nombre d'inscriptions... Tout le monde sait que l'arc de triomphe de Bulla-Regia, près Souk-el-Arba (Tunisie), qui s'élevait intact au milieu des ruines, a été rasé pour fournir l'empierrement de la route. En 1884, le magnifique aqueduc romain qui conduisait à Carthage les eaux du mont Zaghouan, a été détruit par la mine, et les pierres ont aussi été employées à empierre le chemin... » Et nous ne citons là qu'un petit nombre des destructions énumérées dans le rapport.

On pense bien qu'en présence de pareils faits les protestations ne manquaient pas. Les savants étaient unanimes à s'indigner contre ces destructions et à réclamer des mesures qui permettraient d'y mettre un terme. « Le gouvernement, disait M. Pallu de Lessert au congrès archéologique de Poitiers (1884), est dépourvu de tout moyen efficace d'action sur les communes et obligé d'assister impuissant aux mutilations, aux destructions même des œuvres les plus remarquables. » Et M. Charles Robert proposait à

l'Académie des Inscriptions (20 juin 1884), de demander au gouvernement de soumettre aux Chambres un projet de loi assurant la protection de nos monuments d'Algérie : « La France, disait-il, jusqu'à ce jour, n'a protégé les monuments de la terre d'Afrique que par des instructions ministérielles et des recommandations du gouverneur. C'est une loi qu'il faut, et une loi sévère... Tant que les monuments vraiment intéressants qui existent encore dans nos colonies n'auront pas été, à la suite d'un classement, placés sous la protection absolue de la loi, les entrepreneurs de travaux publics continueront à les enfouir dans l'empierrement d'une route, ou dans les piles d'un pont (1). »

Cette loi existe aujourd'hui : le paragraphe premier de l'article 16 de la loi du 30 mars 1887 est, en effet, ainsi conçu : « La présente loi est applicable à l'Algérie ».

Cette tendance à assimiler l'Algérie à la France s'accroît chaque année davantage. La plupart des lois importantes votées récemment ont été déclarées applicables aux départements algériens, considérés comme de véritables territoires français. Cependant, d'après la législation encore en vigueur, l'Algérie est placée sous le régime des décrets, mais l'intérêt qui s'attachait à la protection immédiate et efficace des richesses artistiques ou archéologiques de l'Algérie justifie la disposition qui nous occupe. On n'a pas voulu laisser au pouvoir exécutif le droit de promulguer la loi en la modifiant ou de faire lui-même une législation spéciale.

(1) C'est sur la demande de cette académie que, plus tard, le Sénat ajouta à l'énumération contenue dans l'article 16 les objets intéressant l'archéologie, et les édifices : vases, colonnes, inscriptions, qui ne figuraient pas dans le texte voté par la Chambre.

Bien plus, le Conseil d'État a introduit, dans sa seconde rédaction, un paragraphe ayant pour objet de réserver à l'État la propriété exclusive des monuments et des objets découverts sur les terrains dépendant de ses divers domaines : « Dans cette partie de la France, dit ce texte, la propriété des objets d'art ou d'archéologie, édifices, mosaïques, bas-reliefs, statues, médailles, vases, colonnes, inscriptions, qui pourraient exister sur et dans le sol des immeubles appartenant à l'État ou concédés par lui à des établissements publics ou à des particuliers, sur et dans les terrains militaires, est réservée à l'État ».

Le projet du gouvernement ne contenait rien de semblable. On avait peut-être pensé que cette disposition n'était pas nécessaire, en présence des termes des clauses et conditions générales imposées à tous les entrepreneurs de travaux publics, en Algérie comme en France, et des prescriptions contenues dans les circulaires des différents gouverneurs, notamment dans la circulaire en date du 25 mars 1844, du maréchal Bugeaud, et dans celle du 31 décembre 1858, du prince Jérôme Napoléon (1). Mais un texte législatif était évidemment préférable. Il s'agissait, en effet, de déroger aux dispositions de l'article 716 du Code civil, et d'échapper à l'application de cet article, qui attribue le trésor trouvé dans le fonds d'autrui pour moitié à celui qui l'a découvert, et pour l'autre moitié, au propriétaire.

Les précautions imposées par l'article 14, en cas de découverte, obligent simplement l'entrepreneur, dont d'ailleurs cet article ne parle pas particulièrement, à respecter

(1) V. BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, vo Algérie, n° 1052.

les objets, et à les faire respecter par ses ouvriers ; mais cette suspension des travaux n'est qu'une mesure provisoire, et il était nécessaire qu'un texte spécial vint trancher la question de propriété, en dehors des stipulations particulières insérées dans les contrats ou des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs ou aux concessionnaires. Ainsi, dans cette partie *de la France*, pour employer l'expression de la loi, qui fait ainsi de l'Algérie un territoire français situé en Afrique, — soit sur ou dans les terrains appartenant à l'État, soit dans les terrains par lui concédés à des établissements publics ou à des particuliers, soit enfin sur les terrains militaires, ou dans ces terrains, tout objet d'art ou d'archéologie, de la nature de ceux énumérés par le texte, qui pourrait être trouvé, appartiendra à l'État.

L'énumération de l'article 16 est évidemment énonciative ; elle ne définit pas les objets d'art ou d'archéologie, elle ne parle pas des monnaies ; mais il est bien certain que toute découverte intéressant l'art ou l'histoire devra tomber sous le coup des dispositions de notre loi.

Toutefois, cet article n'a disposé que pour l'avenir et ne permettrait aucune revendication pour les découvertes antérieures à la promulgation de la loi ; celles-ci seraient régies par les dispositions du droit commun, ou par les dérogations spéciales qui y auraient été régulièrement apportées.

En terminant, nous ferons remarquer que notre article se borne à rendre la loi applicable en Algérie, et qu'il ne contient aucune disposition relative aux colonies. Le législateur a cependant, comme pour l'Algérie, une tendance persistante à assimiler les grandes colonies à la métropole ; la plupart des lois importantes votées ces dernières

années ont été déclarées applicables aux colonies, et principalement à la Réunion, à la Martinique et à la Guadeloupe. Mais il n'y avait aucun intérêt réel à étendre la loi du 30 mars 1887 aux colonies où l'absence de monuments et d'objets d'art de la nature de ceux qu'on a voulu protéger explique suffisamment le silence du législateur.

D'ailleurs, le jour où cela serait nécessaire, le pouvoir exécutif aurait toujours le droit de promulguer la loi dans les colonies par un décret simple ou par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (V. art. 6 et 7 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, non modifiés par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, ni par aucune disposition législative postérieure). Pour nos trois grandes colonies, le mode de promulgation dépendrait donc uniquement de la matière à laquelle on rattacherait notre loi ; pour les autres colonies, un décret simple suffirait (article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854).

§ 2. — Dispositions relatives aux pays de protectorat.

« Les mêmes mesures seront étendues, dit l'article 17 de la loi, à tous les pays placés sous le protectorat de la France et dans lesquels il n'existe pas déjà une législation spéciale ».

Des questions intéressantes se posent à l'occasion de ce texte ; sans nous arrêter à cette expression défectueuse « les mêmes mesures », recherchons d'abord le sens et la portée de l'article 17.

Les « mesures » dont il est question sont évidemment

les règles édictées par la loi de 1887 pour la protection des monuments et œuvres d'art, en y comprenant les prescriptions de l'article 16, qui réserve à l'État la propriété des objets d'art ou d'archéologie qui viendraient à être découverts, en Algérie, sur ou dans les terrains lui appartenant ou concédés par lui.

Comment cette législation peut-elle être étendue aux pays de protectorat ?

Il faut remarquer, tout d'abord, que c'est seulement à ceux de ces pays dans lesquels il n'existe pas déjà une législation spéciale que notre article s'applique. Comment donc, si on a le droit de légiférer ainsi dans les pays de protectorat qui n'ont pas de législation spéciale, s'arrête-t-on devant ceux qui en auraient une, si cette législation est incomplète ou insuffisante ?

Sans sortir du cadre de cette étude, il y a là, croyons-nous, une intéressante question de droit public à examiner. Nous avons les plus grands doutes sur le droit même qu'avait le législateur français d'édicter, de sa propre autorité, une pareille disposition.

Nous examinerons d'abord comment ce texte a été introduit dans notre loi, nous rechercherons ensuite si la France a le droit de légiférer, dans les pays de protectorat, sur des matières de la nature de celles qu'on a voulu régler, et nous examinerons enfin comment il faut comprendre cette étrange disposition.

Nous avons déjà vu que les ruines et les monuments de l'antiquité étaient aussi nombreux et aussi intéressants en Tunisie qu'en Algérie. Lorsque M. Bardoux, dans son rapport, signale les actes de destruction dont nous avons parlé, il cite indifféremment des faits qui se sont passés en Tunisie et en Algérie. Aussi la commission du Sénat

voulut-elle accorder la même protection aux monuments de ces deux pays, et, à la suite de l'article relatif à l'Algérie, elle fit ajouter un article ainsi conçu : « Les mêmes mesures seront étendues à la Tunisie, suivant les formes compatibles avec le protectorat ». Le Sénat avait donc aperçu, ainsi que l'indique le rapport de M. Bardoux, la difficulté qui venait du régime auquel est soumise la Tunisie. Il se contentait d'inviter le gouvernement à agir pour faire déclarer la loi applicable à la Tunisie.

Mais, pendant que la loi était en discussion devant le Sénat, le bey de Tunis promulgua, le 7 mars 1886, un décret relatif à la conservation des antiquités, monuments et objets d'art. Cette nouvelle législation, édictée par le souverain dans la plénitude de ses pouvoirs, s'était inspirée des travaux préparatoires de la loi française et la complétait sur beaucoup de points ; nous l'étudierons séparément, à raison de son importance (1) et de son caractère, lorsque nous examinerons les législations étrangères. La disposition votée par le Sénat devenait donc inutile. Dans la séance du 13 avril 1886, le sous-secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts proposa de généraliser ce texte et de l'étendre à tous les pays de protectorat. « Vous n'ignorez pas, dit-il, Messieurs, qu'au Cambodge et en Annam, au Cambodge notamment, il y a des merveilles artistiques, dont vous avez plusieurs exemplaires au musée du Trocadéro, que vous connaissez sous le nom de musée Kmer, et qu'il importe de conserver ». Conformément à l'avis de la commission, le Sénat accepta cette modification et vota le texte qui est actuellement l'article 17 ; seulement, les derniers mots : « dans lesquels il n'existe pas déjà une lé-

(1) V. chapitre XI, *Législations étrangères*.

gislation spéciale », furent ajoutés lors de la deuxième lecture, pour montrer, dit M. Bardoux, que la loi nouvelle ne devait pas s'appliquer à la Tunisie.

Le législateur aurait-il pu modifier la loi tunisienne, ou plutôt avait-il, en général, le droit de légiférer pour les pays de protectorat (1) ?

Le régime du protectorat établit entre l'État protecteur et l'État protégé un lien de dépendance qui est plus ou moins étroit selon les conventions : l'État protégé, en effet, conserve sa personnalité propre et ne perd de sa souveraineté que les attributs qui lui sont enlevés par stipulation expresse. C'est donc le traité de protectorat qui détermine les droits et les obligations réciproques des deux États : la France exerce actuellement son protectorat sur la Tunisie, sur l'Annam et le Tonkin, sur le Cambodge, sur l'île de Madagascar (2) et sur diverses contrées de l'Afrique. On peut dire qu'il y a autant de régimes différents qu'il y a d'États protégés ou plutôt qu'il y a de traités passés avec ces États. Tantôt le lien est tellement étroit qu'il équivaut presque à une véritable annexion, tantôt il est si relâché que l'État protégé jouit d'une indépendance de fait ; quelquefois, le protectorat institue un régime mixte où semblent coexister la possession du territoire par la France et la souveraineté du roi protégé.

(1) Le ministère des Affaires étrangères ou le ministère des Colonies, suivant les différents protectorats, auraient dû être consultés sur la légalité de l'article 17. Il ne leur a jamais été soumis. Cependant, s'il était susceptible d'exécution, ce n'est que par l'intermédiaire de ces ministères et des résidents que l'administration des Beaux-Arts pourrait agir auprès des souverains des pays protégés.

(2) Dans la séance du 30 mai 1896, le gouvernement a déposé à la Chambre des députés un projet de loi déclarant l'île de Madagascar colonie française.

Il y a cependant certains éléments que l'on rencontre toujours dans le régime du protectorat : c'est d'abord la perte de la souveraineté extérieure pour l'État protégé ; il se met en tutelle, renonce à être l'égal des autres États et n'aura plus de rapports avec eux que par l'intermédiaire de l'État protecteur. C'est ensuite la stipulation de certaines garanties au profit des nationaux du pays protecteur, soit au point de vue de la législation, soit au point de vue de la juridiction. Enfin, le troisième élément ordinaire du protectorat assure, au contraire, à l'État protégé, certains avantages de la part de l'État protecteur, qui devra l'assister dans ses finances, ses travaux publics, son administration, et le défendre contre toute agression extérieure, — ce qui permet au protecteur d'entretenir des forces militaires sur le territoire de l'État protégé. La France a placé, auprès des États qu'elle protège, un résident qui représente l'État protégé dans ses relations extérieures et qui surveille l'exécution des clauses stipulées dans le traité. Mais il n'a pas d'action directe sur le gouvernement intérieur du pays. La législation locale est réservée au souverain. Quelquefois, cependant, la France s'est fait reconnaître le droit de légiférer sur certaines matières d'importance capitale, comme les douanes, les travaux publics, les finances, le recrutement indigène, la justice, etc.

En tous cas, on voit que ce droit ne saurait exister pour une matière telle que la protection des monuments et objets d'art, lorsque le traité est muet sur ce point. Le sol est resté la propriété du pays protégé, ses monuments et ses objets d'art ne peuvent lui être enlevés que de son consentement explicite et formel. Le seul moyen d'action qui puisse être légalement employé, c'est l'intervention du résident auprès du souverain ; c'est le procédé efficace et lé-

gitime que la France a employé en Tunisie ; nous verrons ultérieurement dans quelles conditions.

D'ailleurs, quand même la France aurait eu, au point de vue international, le droit de légiférer à ce sujet dans les pays de protectorat, il n'est nullement certain que ce droit aurait dû être exercé par le Parlement : en effet, c'est encore une question controversée de savoir quel est, dans les pays de protectorat, le représentant du pouvoir législatif français, pour les matières où ce pouvoir appartient à la France (1). Il n'y a pas moins de quatre opinions en présence à ce sujet, et l'on a soutenu que la législation des pays de protectorat devait être établie par une loi, par un décret simple, par un règlement d'administration publique, ou par un arrêté du résident général. Nous n'avons pas à nous étendre ici sur cette controverse : disons seulement que l'administration s'est prononcée, en fait, dans le sens du décret simple, par une extension contestable de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Tel n'est pas, toutefois, l'avis du Conseil d'État qui a, plusieurs fois, refusé d'inscrire des dispositions réglementaires relatives aux protectorats dans les actes qui lui étaient proposés (2). La Cour de cassation est également d'un avis autre que celui du gouvernement : elle a décidé, par un arrêt en date du 8 août 1889, qu'un décret du bey de Tunis, contresigné par le résident général, constituait un acte législatif, obligatoire à l'égard des Français résidant en Tunisie. La jurisprudence du tribunal de Tunis et celle de la Cour de Saïgon sont également en ce sens.

(1) V. sur cette question A. WILHELM, « Théorie juridique des protectorats », *Journal du droit international privé*, 1890, p. 193.

(2) Ibid.

On voit donc que la légalité de l'article 17 de notre loi est très contestable : le droit de légiférer sur la matière qui nous occupe appartient, en principe, aux souverains des pays protégés, et ne doit pas être exercée par le gouvernement français, sauf stipulation contraire. Aussi a-t-on essayé de voir dans ce texte, non plus une disposition impérative, mais l'expression d'un désir, d'un vœu invitant le gouvernement à faire en sorte que la loi soit étendue aux pays de protectorat. Cette manière de voir nous semble justifiée par la rédaction primitive du projet, qui se terminait par les mots : « suivant les formes compatibles avec le protectorat ». Bien que cette restriction ait disparu lorsque le texte, d'abord spécial à la Tunisie, a été étendu à tous les pays de protectorat, nous croyons qu'elle subsistait cependant dans la pensée du législateur. Nous pensons donc que c'est comme un vœu que l'on doit considérer l'article 17 ; mais alors, il est permis de trouver étrange qu'une invitation de cette nature soit placée dans une loi, sous la forme d'un article qui fait corps avec elle : de semblables résolutions font généralement l'objet d'un vote distinct et spécial. « Tel qu'il est rédigé, l'article 17, dit M. Morgand, est assurément la manifestation expresse d'un désir très louable, mais il n'a que la force d'un vœu ; on peut se demander s'il est bien à sa place dans une œuvre législative. La loi ordonne ou défend ; elle n'exprime pas de souhaits, elle ne donne pas de conseils ». Tel est également notre sentiment.

Ainsi donc, de quelque façon qu'on envisage l'article 17, il soulève nécessairement certaines critiques : si on le considère comme un texte impératif, il semble empiéter sur les droits des souverains soumis au protectorat ; si on

y voit, au contraire, une invitation adressée au gouvernement, il est permis de s'étonner de rencontrer cette disposition dans une loi qui n'est susceptible d'être appliquée que du consentement du souverain protégé, auquel on peut conseiller les mesures à prendre, mais auquel seul il appartient de les édicter. Ce qui s'est passé pour la Tunisie justifie la doctrine que nous venons d'exposer.

Il résulte donc de ce qui précède que le gouvernement n'est pas lié et ne pouvait pas l'être par les termes de l'article 17. En disant que *les mêmes mesures* seront étendues à tous les pays placés sous le protectorat de la France, le législateur ne pouvait pas avoir l'idée que, par cette formule peu claire, il rendait la loi applicable à ces pays, comme il venait de la rendre applicable à l'Algérie par l'article 16. La réserve même qu'il faisait, pour le cas où il existerait une législation spéciale, suffit à montrer que, dans son esprit, il n'y avait rien à faire dans les pays où les monuments se trouvaient déjà protégés.

Une autre conséquence de l'interprétation que nous proposons de l'article 17, c'est que le gouvernement, quand il exercera son action sur les souverains des pays protégés, pour les amener à établir une législation relative à la conservation des monuments, sera libre de choisir, dans les dispositions de la loi du 30 mars 1887, celles des mesures édictées par cette loi qui seront compatibles avec l'organisation et les institutions de chacun de ces pays et de laisser de côté toutes celles qui ne peuvent trouver leur application qu'en France.

Le gouvernement paraît avoir interprété comme nous le faisons le texte de l'article 17. Ni le service des Beaux-Arts, ni le ministère des Affaires étrangères ou celui des

Colonies n'ont songé à promulguer la loi dans les pays de protectorat ; ils ne pouvaient pas le faire.

Ils n'ont pas pris davantage de dispositions particulières pour assurer directement la protection des monuments de ces pays. Même au Cambodge et en Annam, pour lesquels cet article semblait avoir été plus spécialement rédigé, on n'a rien fait.

CHAPITRE IX

DE LA COMMISSION DES MONUMENTS HISTORIQUES.

Le service des monuments historiques, dont nous avons souvent eu à parler au cours de cette étude, comprend une administration centrale composée d'un bureau qui fait partie de la direction des Beaux-Arts et un service extérieur à la tête duquel se trouvent quatre inspecteurs généraux : de nombreux architectes sont chargés de l'entretien et de la réparation des monuments pour lesquels ils ont été spécialement désignés.

La loi de 1887 n'a pas modifié le fonctionnement de ces services : aujourd'hui comme autrefois, l'administration est saisie des questions qui la concernent soit par les rapports de ses différents agents, soit par les administrations intéressées, soit enfin par les sociétés savantes ou les simples particuliers, qui peuvent toujours signaler un fait important, un danger ou un abus.

Il n'entre pas dans le cadre de ce travail d'étudier le fonctionnement du service des monuments historiques ; nous n'avons à nous en occuper qu'au point de vue des prescriptions de la loi qui y sont relatives : c'est, par conséquent, seulement au sujet de la commission des monuments historiques, de son rôle et de ses attributions légales que quelques explications sont nécessaires.

La commission des monuments historiques (1), dont nous allons brièvement rappeler les origines et le passé, a été instituée à la suite du grand mouvement qui se produisit, vers 1830, en faveur de notre art national. Un des premiers effets de ce mouvement avait été le vote par les Chambres, dans le budget de 1831, d'un crédit de 80,000 francs pour la conservation des monuments historiques. En même temps était créée une inspection générale, qui fut confiée à M. Vitet. Le crédit, augmenté plusieurs fois, fut porté à 200,000 francs en 1837. Il fallait, pour que la répartition de cette somme fût équitable et répondit aux véritables intérêts en cause, que cette répartition fût confiée à des hommes d'une compétence spéciale. En outre, il était nécessaire d'organiser une administration chargée de présider aux restaurations des monuments, de les diriger et de les contrôler. Tels furent les principaux motifs qui déterminèrent la création de la commission des monuments historiques, instituée par un arrêté de M. de Montalivet, ministre de l'Intérieur, en date du 29 septembre 1837.

Cette commission, installée près le ministère de l'Intérieur, était composée de huit membres. Elle était chargée de répartir le crédit affecté aux monuments historiques, de préparer une liste de classement, et de réunir tous les documents relatifs aux monuments intéressants par leur caractère architectural ou par les souvenirs historiques qu'ils rappelaient.

A la même époque, le ministre de l'Instruction publique,

(1) On trouvera d'intéressants renseignements sur les origines de la commission des monuments historiques dans le second rapport de M. Antonin Proust à la Chambre des députés ; nous résumons à grands traits la partie historique de ce rapport.

M. de Salvandy, réorganisait le comité des travaux historiques existant à son ministère et y créait une section « des arts et monuments », à laquelle il assignait une mission à peu près analogue à celle de la commission des monuments historiques. Malgré cette similitude d'attributions, qui eût pu engendrer des conflits, les deux institutions poursuivirent leur tâche parallèlement et ne cessèrent de se prêter un mutuel concours. Leur mission respective fut, d'ailleurs, mieux délimitée par la suite.

En 1839, M. Duchâtel, ministre de l'Intérieur, prend lui-même la présidence de la commission et porte à douze le nombre de ses membres. Le crédit dont elle dispose est alors de 600,000 francs. Jusqu'en 1848, la commission garde la même composition et s'occupe assidûment de la tâche qui lui était confiée, en particulier du classement des monuments.

Au lendemain de la Révolution de 1848, un rapport adressé au ministre par Mérimée, inspecteur général des monuments historiques, rend compte des travaux de la commission et constate que « dans toutes les discussions du budget, on a rendu hommage à son impartialité ». Ce rapport signale, en outre, les difficultés rencontrées par la commission et les inconvénients qui résultent pour l'accomplissement de son œuvre, de la dispersion dans plusieurs administrations de tous les services intéressant les arts. Cette dernière question est toujours d'actualité (1).

Réorganisée au mois de novembre 1848, et portée à

(1) Voir le décret du 4^{er} octobre 1895, réunissant la direction des bâtiments civils et des Palais nationaux à celle des Beaux-Arts. V. aussi la loi de finances du 28 décembre 1895, qui contient une diminution du crédit affecté aux édifices d'océsains en vue de préparer leur réunion à la direction des Beaux-Arts.

vingt membres, parmi lesquels se trouvaient pour la première fois des membres de droit, modifiée encore en 1852, la commission, qui avait été rattachée à l'administration des Beaux-Arts, passe avec celle-ci, en 1853, au ministère d'État. Elle dispose alors d'un crédit ordinaire de 900,000 francs, indépendamment de crédits extraordinaires alloués à certains édifices particulièrement intéressants. Malgré l'insuffisance de ses moyens d'action; que constate le Congrès des sociétés savantes en 1854, la commission poursuit sa tâche avec succès jusqu'en 1870, sous la présidence successive de MM. Vitet, de Nieuwerkerke, Alfred Arago, Mérimée.

Elle reprend, le 14 novembre 1871, ses travaux momentanément interrompus et continue l'accomplissement de son œuvre jusqu'à une nouvelle réorganisation, intervenue en 1879. Depuis la suppression du ministère d'État (1870), la Commission a été placée dans les attributions et sous la présidence du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. Elle a été rattachée au ministère des Arts, lors de sa création, en 1881; après sa suppression elle fut ramenée, avec l'administration des Beaux-Arts, au département de l'Instruction publique, où elle se trouve actuellement. Son organisation et son fonctionnement n'ont pas été modifiés jusqu'à la loi de 1887. Le crédit affecté au service, après avoir atteint, en 1883, le chiffre de 1,545,200 francs, a été l'objet de réductions successives motivées par la nécessité de diminuer toutes les dépenses, même les plus intéressantes; il figure au budget de 1896 pour la somme de 1,174,800 francs.

Étudions maintenant les nouvelles dispositions qui régissent la commission des monuments historiques depuis la loi de 1887.

L'article 15 de cette loi porte que les « décisions prises par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, en exécution de la présente loi, seront rendues après avis de la commission des monuments historiques ».

Nous ne reviendrons pas sur la remarque que nous avons déjà faite au sujet de la place occupée par ce texte, qui constitue une disposition générale dans le chapitre III intitulé *Fouilles*. La portée de cet article, qui, d'ailleurs, était primitivement le dernier de la loi et qui fut plusieurs fois déplacé au cours des travaux préparatoires, ne saurait être mise en doute, malgré la division de la loi en chapitres.

Pour la première fois, dans cet article 15, la commission des monuments historiques se trouve mentionnée dans un texte législatif et reçoit, ainsi, une consécration légale. Le projet de 1877 en parlait déjà et portait qu'elle devrait prêter son concours au ministre pour procéder au classement des monuments ; mais l'obligation de la consulter n'avait pas le caractère général que lui donne l'article 15 de notre loi.

Ce texte a été introduit par le Conseil d'État, et le rapport de M. Courcelle-Seneuil nous révèle qu'il a fait l'objet d'un débat assez vif lors de la discussion par les sections réunies. « On était unanime à penser, dit le rapporteur, que les pouvoirs considérables que le projet de loi conférait au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ne devaient pas être exercés par le ministre seul ; qu'il convenait que l'autorité que la loi instituait en quelque sorte comme l'arbitre souverain du goût et de la convenance en matière de conservation de monuments et d'objets d'art, eût un caractère de compétence et d'impartialité incontestables. Mais quelques-uns pensaient qu'au-

cun ministre ne prendrait la responsabilité de statuer seul en cette matière et qu'il demanderait toujours l'avis d'un conseil qui, en fait, serait permanent... » On craignait, en créant la commission par une loi, ou même par un règlement d'administration publique, de limiter les pouvoirs du gouvernement et d'empêcher les réformes qu'il pourrait avoir à opérer dans la commission. Nous avons vu, en effet, que, depuis son origine, la commission a toujours été remaniée par décret ou même par simple arrêté ministériel. Néanmoins, au Conseil d'État comme devant les Chambres, on pensa qu'il valait mieux poser dans une loi le principe de l'existence de la commission tout en laissant au règlement le soin d'en fixer l'organisation et les attributions. Mais, ainsi que nous le verrons ultérieurement, le même motif a également arrêté le Conseil d'État et l'article 21 du règlement d'administration publique réserve au décret simple l'organisation de la commission et le mode de nomination de ses membres.

Quelles sont donc, dans la législation actuelle, les attributions de la commission ?

La commission des monuments historiques n'a pas seulement pour mission de classer ou de déclasser les monuments ou les objets dont la conservation présente un intérêt historique ou artistique : elle est le véritable organe de l'administration, à tous les actes de laquelle elle se trouve associée. En dehors de l'inscription des monuments sur la liste de classement, que, pour des motifs d'ordres divers (état des monuments, insuffisance des ressources, etc.), il faudra toujours remanier, la commission propose la répartition des crédits inscrits au budget ; elle est consultée sur tous les projets de travaux à effectuer, soit pour la restauration, soit pour l'entretien des monuments ; elle se

transporte ou envoie des délégations à l'effet de visiter les découvertes qui lui sont signalées ou d'examiner les difficultés particulières de certains travaux ; elle assure son propre recrutement, comme nous le verrons bientôt ; elle désigne au choix du gouvernement les architectes qu'il pourra faire entrer dans le service ; enfin, elle donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre des Beaux-Arts.

Ce serait, en effet, une erreur de croire que les avis de la commission sont limités aux matières qui font l'objet de la loi : le ministre est tenu de la consulter sur celles-ci, mais il peut, en outre, le faire toutes les fois qu'il le juge à propos.

Il en a toujours été ainsi dans le passé et cette pratique a été constamment suivie depuis 1887.

C'est ainsi que, soit dans des matières contentieuses, soit à propos d'interprétation des nouvelles dispositions de la loi ou de contrats, soit à raison de difficultés s'élevant entre les administrations locales et le service des monuments historiques, la commission a été appelée à émettre des avis dont quelques uns même ont été publiés. Parmi ces derniers, nous citerons un avis dont l'intérêt justifiera la mention que nous croyons devoir en faire.

En 1891, le ministre des Beaux-Arts avait chargé un archéologue, M. Letaille, de rapporter, pour le musée du Louvre, divers monuments, épigraphiques et autres, découverts en Algérie dans des fouilles entreprises aux frais de l'État et sur des terrains lui appartenant. Trois de ces monuments étaient déposés au Prætorium de Lambèse (département de Constantine), où était installé un musée local. C'était une inscription reproduisant un discours de l'empereur Hadrien à ses troupes, découverte

à Lambèse, un sarcophage appelé sarcophage du Bon Pasteur, trouvé au même endroit, et une autre inscription connue sous le nom d'album des Décursions, découverte à Timgad. Le droit de propriété de l'État sur ces monuments ne pouvait faire aucun doute. Mais les représentants des communes où avaient été faites les fouilles protestèrent très vivement contre l'intention manifestée par le gouvernement de déplacer les monuments en question. Sans contester le droit de propriété de l'État, ils invoquaient divers textes, instructions ministérielles ou circulaires des gouverneurs, d'après lesquels les monuments relatifs à l'histoire particulière d'une localité doivent être laissés dans la région qu'ils intéressent.

En présence de cette opposition, le ministre consulta la commission des monuments historiques sur les règles générales se rattachant au déplacement des objets découverts et sur l'application qu'il convenait d'en faire au cas particulier qui se présentait. La commission émit alors un important avis, dans lequel elle rappelait d'abord que l'État, tout en ayant *le droit* de déplacer comme il l'entendait les objets lui appartenant, avait toujours considéré comme une tradition constante que la meilleure destination à donner aux objets recueillis était de les placer dans les collections publiques des villes les plus voisines du lieu de la découverte, et que c'était ainsi qu'il était parvenu à répandre le goût des arts dans les sociétés savantes établies sur tous les points du territoire et devenues les auxiliaires les plus actifs de l'administration des Beaux-Arts. Toutefois, la commission prévoyait deux hypothèses où une exception pouvait être apportée à ces principes qui, d'ailleurs, ne reposaient que sur la pratique administrative ; c'était le cas où les objets recueillis étaient d'une impor-

tance exceptionnelle, et celui où leur conservation n'était pas assurée dans la région où ils avaient été découverts. Déclarant que ces principes s'appliquaient à l'Algérie comme à la France, elle fut d'avis, en ce qui concernait les monuments qui faisaient l'objet de la difficulté, que le sarcophage du Bon Pasteur pouvait être renvoyé à Lambèse, mais que les deux inscriptions : le discours d'Hadrien et l'album des Décurions, devaient être transférées au musée du Louvre, où elles figurent actuellement dans la nouvelle galerie des antiquités de l'Afrique du Nord.

Le ministre peut donc, aussi souvent qu'il le juge à propos, prendre l'avis de la commission des monuments historiques ; mais, toutes les fois qu'il rend une décision en exécution de la loi de 1887, *il est obligé* de demander cet avis. Et ce n'est pas là une simple formalité ; si le ministre négligeait d'observer cette règle, sa décision serait entachée d'un véritable excès de pouvoir et pourrait faire l'objet d'un recours au Conseil d'État pour violation des formes imposées par la loi. Nous en avons eu un exemple dans l'affaire de l'église Saint-Laurent de Rouen (1), où le Conseil d'État constate, dans son arrêt (7 juillet 1893), que le demandeur n'alléguait la violation d'aucune des formalités prescrites, ce qui laisse à entendre qu'en cas de non-observation d'une formalité substantielle, il aurait annulé la décision attaquée.

L'obligation de prendre cet avis ne crée pas d'ailleurs une situation anormale au ministre dont l'opinion serait contraire à celle de la commission ; nous avons, en effet, plusieurs fois indiqué que les avis qu'elle donne ne sont que consultatifs et ne lient pas le ministre. Celui-ci

(1) V. *suprà*, p. 101.

est obligé de demander l'avis de la commission, mais n'est nullement tenu de le suivre ; si son sentiment est différent, et s'il ose en assumer la responsabilité, il est libre de rendre une décision contraire à l'avis qui lui a été donné.

La loi s'était bornée à poser le principe de l'avis de la commission ; le règlement d'administration publique a été plus explicite et a pris soin de déterminer, dans plusieurs de ses articles, les cas où elle devra être consultée ; les articles 1, 2, 4, 19, indiquent l'obligation de prendre l'avis de la commission parmi les formalités essentielles que prévoient ces articles. Mais l'article 15 de la loi n'en conserve pas moins sa portée générale, et cet avis doit toujours être demandé, lorsque le ministre statue en exécution de la loi, quand même une disposition spéciale ne le rappelle pas. C'est ainsi que, malgré le silence de l'article 8 de la loi et de l'article 17 du règlement, à propos du classement des objets mobiliers, la commission devra être consultée sur cette matière ; ce classement, en effet, est prononcé par arrêté du ministre, qui ne peut prendre une décision sans l'avis de la commission des monuments historiques ; l'intervention de celle-ci est donc indispensable pour la légalité du classement.

Etudions maintenant l'organisation de la commission, telle qu'elle est fixée par les dispositions actuellement en vigueur.

La loi n'a modifié ni la procédure suivie devant la commission, ni le fonctionnement des services intérieurs ou extérieurs des monuments historiques : cette procédure offrait toutes les garanties nécessaires, et les résultats obtenus avec de si maigres ressources, et en l'absence de toute législation, étaient la preuve évidente que l'organisation adoptée était excellente.

La loi a simplement mentionné l'existence de la commission dans son article 15 et lui a ainsi donné la consécration légale qui lui avait manqué jusque-là. Nous avons vu pour quels motifs le législateur s'était abstenu de régler son organisation. Le règlement d'administration publique lui-même ne l'a pas fait, et son article 21 se borne à disposer que « l'organisation de la commission des monuments historiques et le mode de nomination de ses membres sont réglés par décret. »

Ces dispositions sont, en effet, plutôt du domaine du simple décret : le gouvernement peut remanier ainsi plus librement et plus rapidement des dispositions d'ordre secondaire et apporter à la composition et au recrutement de la commission les changements dont l'expérience a révélé la nécessité ou qui pourraient être le résultat d'une nouvelle organisation des ministères ou des services intéressés.

En exécution de cet article 21 du règlement, un décret du 3 janvier 1889 a fixé l'organisation de la commission et le mode de nomination de ses membres (1).

L'article 1^{er} de ce décret est ainsi conçu : « La commission des monuments historiques, instituée près le ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, a pour mission d'établir la liste des monuments et objets ayant un intérêt historique et artistique, de désigner ceux qu'il convient de restaurer, d'examiner les projets présentés pour leur restauration, de proposer au ministre la répartition des crédits ouverts pour la conservation des monuments classés. »

(1) *Journal officiel* du 8 janvier 1889. V. à l'appendice, le texte de ce décret.

On a justement critiqué (1), dans ce texte, la reproduction de l'intitulé de la loi, qui, — on ne l'a pas oublié, — semble ne s'appliquer qu'aux monuments présentant un intérêt historique *et* artistique. Le règlement d'administration publique, dont l'article 21 est visé par ce décret, avait également reproduit le texte de cet intitulé, qui ne saurait prévaloir contre les dispositions formelles de la loi, dans son article 1^{er} pour les monuments, dans son article 8 pour les objets mobiliers, et contre tous les articles du règlement d'administration publique relatifs à ces mêmes monuments ou objets.

L'intitulé de la loi ne peut avoir d'effet, puisque les articles sont en contradiction avec son texte, et l'on ne doit considérer l'expression employée dans le décret que comme la reproduction, sans conséquence légale, de l'intitulé de la loi et du règlement d'administration publique.

Quant aux attributions de la commission énumérées par cet article 1^{er}, nous n'avons pas d'autres développements à ajouter à ceux que nous avons déjà eu l'occasion de présenter, soit dans notre exposé historique, soit en étudiant le rôle de la commission d'après l'esprit ou le texte de la loi et du règlement. Nous avons vu, toutefois, que ses attributions étaient plus étendues que ne l'indiquait l'article 1^{er} du décret, qui aurait dû se terminer par une disposition générale, rappelant que la commission a, en outre, pour mission de donner son avis sur toutes les questions au sujet desquelles elle est consultée par le ministre.

L'article 2 règle la question de la présidence de la commission, qui appartient au ministre ; il peut être rem-

(1) DUCROCQ, *loc. cit.*, p. 32.

placé par le directeur des Beaux-Arts, premier vice-président de droit, ou par un deuxième vice-président qu'il désigne. Enfin, en cas d'absence du ministre et des deux vice-présidents, la commission est présidée par le doyen d'âge des membres présents.

L'article 3 reproduit la distinction introduite, en 1848, entre les membres de droit et les membres nommés par le ministre. « Sont membres de droit, dit l'article 4 : le directeur des Beaux-Arts, le directeur des bâtiments civils et des palais nationaux (1), le directeur des cultes, le directeur des musées nationaux, le préfet de la Seine, le préfet de police, les inspecteurs généraux des monuments historiques, le contrôleur des travaux des monuments historiques, le directeur du musée des Thermes et de l'hôtel de Cluny, le conservateur du musée de sculpture comparée ».

On a regretté de ne pas voir figurer parmi ces membres de droit quelques fonctionnaires dont les services étaient également intéressés à être représentés dans la commission, comme l'administrateur général de la Bibliothèque nationale, ou le directeur du service des bibliothèques publiques au ministère de l'Instruction publique, ou enfin un représentant du ministère de l'Intérieur, qui est investi de la surveillance des départements, des communes, des hospices et de plusieurs établissements publics. Peut-être eût-il mieux valu, en effet, comprendre ces fonctionnaires parmi les membres de droit ; mais le gouvernement sera toujours libre de les nommer, et il le fera d'autant plus

(1) Le décret du 4^{er} octobre 1895 a supprimé cette direction ; un autre décret du 3 décembre 1895 a placé les Inspecteurs généraux des Bâtiments civils parmi les membres de droit de la commission.

facilement, s'il en est besoin, que le nombre des membres qu'il nomme n'est pas limité.

D'après l'article 5, « les membres à la nomination du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts sont nommés par arrêté ministériel. — Lorsqu'une vacance se produit, la commission est invitée à présenter au ministre une liste de trois candidats ».

Les membres ainsi nommés sont choisis parmi les architectes que leurs études spéciales ont indiqués au choix de l'administration, les archéologues, les artistes; on trouve aussi dans la commission quelques hauts fonctionnaires et un certain nombre de sénateurs et de députés.

Le rapport de M. Bardoux nous apprend que le recrutement de la commission des monuments historiques avait été critiqué, lors de la discussion de la loi au Sénat : « Quelques membres de notre commission, dit-il, ont attaqué le rôle prépondérant des architectes et ont sollicité une modification dans la composition même du conseil des monuments historiques. — La majorité a été d'avis que c'était s'immiscer dans l'administration, qu'il fallait, tout en consignait l'observation, laisser tout pouvoir au ministre, qui avait la responsabilité entière. » Nous avons vu, en effet, que la nomination des membres de la commission et son organisation avaient été réservées au gouvernement.

Les membres de la commission des monuments historiques remplissent une fonction purement honorifique et ne reçoivent ni traitement ni indemnité sous une forme quelconque.

On se rappelle que les avis de la commission ne lient pas le ministre. En est-il ainsi de la présentation des trois candidats que l'article 5 du décret

charge la commission de faire, lorsqu'une vacance se produit ? En d'autres termes, le ministre pourrait-il nommer membre de la commission une personne qui n'aurait pas été inscrite sur cette liste ? Bien que cette disposition ne comporte pas de sanction et que l'arrêté ministériel ne puisse certainement pas être attaqué pour excès de pouvoir par les candidats évincés, — aucun d'eux n'ayant un droit né et actuel de nature à lui ouvrir un recours, et la commission, d'autre part, ne pouvant attaquer un arrêté du ministre qui la préside, — il nous semble que le texte et l'esprit de l'article 21 du règlement d'administration publique ne permettent pas au ministre de ne pas se conformer à la prescription de l'article 5 du décret, et que, tant que cet article ne sera pas modifié, le ministre ne pourra nommer un candidat qui n'aurait pas été présenté sur la liste préparée par la commission.

Le ministre pourra, d'ailleurs, éviter la difficulté que nous signalons en invitant la commission à lui présenter une autre liste de candidats. On arrivera ainsi à une entente facile entre la commission, qui ne peut oublier qu'elle est instituée pour aider l'administration dans sa tâche souvent difficile et toujours délicate, et le ministre qui comprendra, mieux que personne, que l'indépendance de la commission, tant pour son recrutement que pour les avis qu'elle doit émettre, est la première garantie de son fonctionnement. Sauf de rares exceptions, justifiées par des faits particuliers, si les décisions de ce précieux auxiliaire de l'administration n'étaient pour celle-ci qu'un avis demandé pour la forme, la commission n'aurait plus de raison d'être et l'esprit de la loi serait méconnu. L'autorité des décisions du gouvernement est liée au respect qu'il aura lui-même pour les avis de la commission.

Les deux derniers articles du décret ne demandent aucune explication : l'article 6 déclare, ainsi que nous l'avons indiqué, que la commission « peut constituer des sous-commissions chargées de préparer l'étude des questions qui lui sont soumises et de lui en faire un rapport ». Et l'article 7 dispose que « le chef et le sous-chef du bureau des monuments historiques remplissent les fonctions de secrétaire et de secrétaire-adjoint de la commission ».

CHAPITRE X

DISPOSITION TRANSITOIRE.

L'article 18 de la loi est placé sous cette rubrique : « Disposition transitoire ». Il porte qu'un règlement d'administration publique déterminera les détails d'application de la loi. Cette rubrique est évidemment le résultat d'une erreur, mais il est nécessaire de relever cette erreur et de bien préciser les droits que l'article confère au gouvernement après qu'il aura usé une première fois du droit qui lui est reconnu de régler par un décret les détails d'application de la loi.

Si l'on s'en tenait, en effet, à la définition grammaticale, on pourrait soutenir qu'en employant les mots de *disposition transitoire*, le législateur a voulu édicter une mesure qui n'aurait pas de durée ou une prescription intérimaire remplissant l'intervalle d'un état de choses à un autre. Toute autre a été sa pensée.

Cette rédaction regrettable est encore le résultat d'un changement improvisé au cours d'une séance.

Le projet du Conseil d'État et le projet voté par la Chambre, qui se terminaient tous deux par un article appelant l'intervention d'un règlement d'administration publique, ne parlaient pas de disposition transitoire ; le rapport de M. Bardoux, qui contenait déjà la division en cha-

pitres que nous avons critiquée, n'avait apporté sur ce point aucun changement à la rédaction primitive ; c'est à la fin de la deuxième délibération du Sénat que le président de cette assemblée fit connaître que la commission demandait qu'avant l'article 18, on mît le titre de « Disposition transitoire », ce qui fut adopté sans opposition (séance du 1^{er} juin 1886).

Si cette rubrique était considérée comme ayant une signification quelconque, elle aurait pour conséquence d'interdire au gouvernement de faire de nouveaux règlements d'administration publique après celui du 3 janvier 1889. Si, en effet, la disposition était réellement transitoire, elle devrait cesser de produire son effet, soit à l'expiration du délai fixé, s'il y en avait un, soit après l'exécution de la mesure ordonnée, ce qui serait le cas dans l'espèce.

Or, il est, au contraire, de principe que la délégation donnée par les lois au gouvernement pour faire un règlement d'administration publique, en vue d'assurer ou de régler les conditions d'application de dispositions législatives souvent trop générales ou trop incomplètes, n'est pas épuisée par la promulgation d'un premier règlement. Cette délégation est permanente, et quand la pratique a démontré les inconvénients ou les lacunes de la première réglementation, le gouvernement peut l'abroger ou la compléter et procéder à l'élaboration d'un nouveau règlement sans demander au législateur une nouvelle délégation.

S'il en était besoin, de nombreux exemples viendraient à l'appui de cette opinion. C'est ainsi, pour ne citer que des précédents relativement récents, que plusieurs décrets rendus en exécution de la loi du 19 juillet 1889 sur l'enseignement primaire, ont été remplacés par d'autres dé-

crets pris en vertu de la même délégation ; qu'en matière d'assistance publique, le règlement prévu par l'article 8 de la loi du 10 janvier 1849 a été remanié et remplacé à plusieurs reprises, notamment en 1886 et en 1895.

C'est encore ainsi que le règlement du 30 décembre 1890 sur la taxe militaire, rendu en exécution de l'article 35 de la loi du 15 juillet 1889, sur le recrutement de l'armée, a été abrogé et remplacé par le décret du 24 février 1894, nécessité par les modifications introduites dans la loi de finances du 26 juillet 1893, sans que cette dernière loi confiât une nouvelle délégation au gouvernement.

Enfin, la loi du 3 mai 1854, sur l'exécution de la peine des travaux forcés, prévoit un règlement d'administration publique sur différentes matières : à plusieurs reprises, et notamment en 1894, de nouveaux règlements ont été pris en vertu de ces dispositions, considérées comme permanentes.

Dans le règlement d'administration publique du 3 janvier 1889, le Conseil d'État n'avait pas à s'occuper de l'article 18 de la loi, qui ne comportait aucune mesure d'application et qui se bornait à lui prescrire de faire ce règlement ; mais, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, en supprimant dans son œuvre la division en quatre chapitres introduite « pour plus de clarté », le Conseil d'État a suffisamment manifesté son opinion sur les conséquences légales qu'on devait attacher à cette regrettable modification. Le gouvernement pourra donc lui demander encore de préparer les règlements dont l'expérience viendrait à démontrer la nécessité, et la « disposition transitoire » continuera de produire un effet permanent.

CHAPITRE XI

LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES.

Avant de terminer notre travail, nous croyons devoir résumer rapidement l'état de la législation étrangère. Nous avons vu, en effet, au cours de cette étude, que l'on a souvent invoqué, dans les travaux préparatoires de notre loi, les exemples que les pays les plus divers nous avaient déjà donnés ou qu'ils se préparaient à nous fournir. Tout en nous gardant de certaines exagérations ou même de quelques erreurs dont nous avons constaté l'existence parmi les précédents qu'on citait, nous indiquerons à notre tour les plus importantes des lois adoptées par les nations étrangères et nous essaierons de les comparer avec la loi française, en faisant toutefois observer dès à présent que cette comparaison ne peut offrir qu'un intérêt relatif, étant données les différences considérables qui existent, non seulement entre la législation générale de la plupart de ces nations et celle de la France, mais encore entre les constitutions et les régimes politiques auxquelles elles sont respectivement soumises (1).

(1) La législation étrangère relative à la conservation des monuments historiques et objets d'art a déjà été l'objet de remarquables travaux, parmi lesquels nous devons citer tout particulièrement :
1^o L'étude de législation comparée publiée dès 1888, par M. CHALLA-

Tout d'abord, nous examinerons la législation tunisienne, considérée comme législation étrangère.

Sans revenir sur ce que nous avons dit des protectorats en étudiant l'article 47 de la loi de 1887, nous ne pouvons nous empêcher de faire remarquer que si le décret rendu par le bey de Tunis, le 7 mars 1886 (1), a précédé notre loi, il n'est, en réalité, dans la plus grande partie de ses dispositions que la reproduction du projet que le gouvernement français préparait à ce moment et dont le Parlement était déjà saisi.

L'étude de la législation tunisienne servira donc de transition naturelle entre celle que nous venons de faire de la loi de 1887 et celles des lois qu'on peut considérer comme absolument étrangères relativement à la législation française.

C'est, en effet, le projet élaboré par notre gouvernement qui, dès 1885, a été communiqué par l'administration des Beaux-Arts au gouvernement beylical. Sans doute, le bey, qui est en même temps le souverain et le législateur, a pu ajouter au texte qu'on lui soumettait des modifications considérables concernant les obligations qu'il imposait à ses sujets et les droits qu'il revendiquait pour son gouvernement. Mais si ces modifications, même

MEL, dans l'*Annuaire de la législation française* ; — 2^o l'ouvrage si complet et si intéressant de M. PARISSET, paru en 1891 ; — 3^o enfin un exposé approfondi de la législation italienne, publié, en 1894, par M. SALEILLES. Ce dernier travail, le plus considérable à tous les points de vue, comprend l'exposé des précédents historiques, l'examen des projets de loi successivement préparés par le gouvernement italien et qui sont encore soumis au Parlement, l'état de la jurisprudence ; il contient, en outre l'exposé, l'analyse ou la reproduction de plusieurs documents intéressants.

(1) *Journal officiel tunisien*, 12 mars 1886.

suggérées par la France et dont beaucoup ont été empruntées au projet de loi italien, peuvent faire considérer le décret comme constituant, du moins en cette partie, une législation étrangère, elles sont tellement incompatibles avec les principes de notre loi, avec ceux de notre législation générale, qu'elles ne s'expliquent qu'en tenant compte du régime particulier auquel est soumise la Tunisie et qu'elles ne se justifient, dans ce qu'elles peuvent avoir d'exorbitant, que par l'intérêt exceptionnel des richesses historiques et artistiques que renferme ce pays.

D'ailleurs, le nouveau décret atténuait, dans une certaine mesure, la sévérité des anciens textes qu'il a remplacés. Mais tout en reconnaissant l'utilité de ces dispositions, nous ne pouvons cependant aller plus loin et il nous est difficile d'admettre l'opinion suivant laquelle (1) ces modifications auraient dû nous servir de modèles. Ce qui était possible en Tunisie n'aurait certainement pas été accepté en France.

Il nous sera facile de le démontrer en étudiant les principales dispositions du décret du 7 mars 1886.

Dès l'établissement du protectorat en Tunisie, le gouvernement beylical fut sollicité de prendre et prit immédiatement des mesures pour protéger les objets d'art et d'antiquité, les inscriptions historiques et les ruines des constructions anciennes. Un musée était créé à Tunis, des dispositions étaient édictées réglant l'autorisation et la surveillance des fouilles (2). Un décret du 8 mars 1885 créait le service des antiquités et des arts ; un autre décret du 12 janvier 1886 faisait de ce service une direction éten-

(1) PARISSET, pages 199, 200 et 203.

(2) BOMPARD, *Législation de la Tunisie*, p. 15.

dant son action dans les limites indiquées par sa nouvelle dénomination.

Enfin, le décret du 7 mars 1886 est venu déterminer les conditions de la propriété s'appliquant aux antiquités, aux monuments et aux objets d'art. Ce décret venait remplacer une ancienne législation incomplète et très sévère, et, probablement pour ce dernier motif, absolument inefficace.

Le décret comprend sept titres. Le premier titre ne contient qu'un article indiquant que le droit de propriété et les autres droits utiles, tels que les lois les établissent actuellement en Tunisie, s'appliquent aux monuments, objets d'art et d'antiquité aux conditions indiquées par les textes suivants du présent décret.

Le second titre est relatif aux immeubles et à leur classement : nous en indiquerons plus loin les principales dispositions.

Le troisième concerne les objets d'art et d'antiquité mobiliers et applique à leur exportation, non autorisée, toutes les pénalités édictées par les lois françaises contre la contrebande.

Le quatrième vise les inscriptions qui suivent le régime des objets mobiliers.

Le cinquième titre traite des fouilles et découvertes ainsi que des travaux exécutés dans les ruines classées.

Le sixième titre contient seulement deux articles ; le premier de ces articles dispose que les collections appartenant à des particuliers pourront recevoir une subvention de l'Etat et que, dans ce cas, ces collections seront qualifiées de musées et que les objets dont elles se composent seront considérés comme immeubles classés.

Enfin, le septième et dernier article règle les conditions d'exécution du décret.

Entrons maintenant dans le détail de quelques-uns de ces articles et voyons, par exemple, comment les immeubles sont classés et protégés. Avec quelques changements qui s'expliquent par eux-mêmes, nous retrouvons la plus grande partie des dispositions de notre loi en ce qui concerne le classement ; mais que de différences quand on arrive aux sanctions ! Indiquons seulement les plus importantes.

L'article 12 du décret beylical punit des peines édictées par l'article 257 du Code pénal français tous ceux qui auront violé d'une façon quelconque les règles concernant les monuments classés.

On voit immédiatement la portée de cette modification et la différence de conception des deux législateurs. Il y a là une contradiction formelle avec les intentions et les déclarations réitérées du législateur français qui s'est refusé nettement à sanctionner, par des dispositions pénales, les mesures de protection qu'il venait d'édicter.

Une autre différence aussi profonde et aussi en opposition avec les principes généraux qui ont prévalu chez nous doit être signalée : le décret du 7 mars 1886 permet au gouvernement tunisien de classer des immeubles malgré le refus des propriétaires. Une marque spéciale est apposée sur les monuments classés ; la destruction de la marque est assimilée à une dégradation et punie des mêmes peines.

Quant aux objets mobiliers, l'article 15 soumet de plein droit à la surveillance du gouvernement et considère comme classés les meubles d'art ou d'antiquité ; enfin, l'article 17 en interdit l'exportation et punit, comme nous l'avons déjà dit, la violation de cette interdiction des peines appliquées par la loi française aux contrebandiers.

Nous ne pouvons nous empêcher de trouver cette législation excessive, même en Tunisie. Ici, le zèle des archéologues qui ont sollicité de notre résident les modifications qu'il a proposées au bey de Tunis et que celui-ci s'est appropriées dans son décret, a peut-être dépassé la mesure.

Il resterait à savoir, en pratique, comment ce décret est appliqué et ce que deviennent ces sanctions. Dans tous les cas, notre loi ayant pour base le respect de la propriété privée, la législation tunisienne s'écarte trop de ce principe fondamental pour être citée comme un précédent topique et comme un modèle à prendre (1). Toutefois, nous reconnaissons volontiers que le décret du 7 mars 1886 contient, en ce qui concerne les fouilles, des dispositions que justifie l'intérêt des découvertes déjà faites et des recherches auxquelles on procède actuellement sur le territoire tunisien.

C'est ainsi que lorsque les fouilles sont pratiquées en vue de rechercher des objets d'art, il faut se munir d'une autorisation du gouvernement; que si une découverte est le résultat du hasard, il faut, pour continuer les travaux, demander une autorisation spéciale. On assimile enfin à ces fouilles les travaux de déblaiement, d'appropriation, de destruction exécutés dans les ruines d'édifices qui ne sont pas classés et on a soin d'exiger qu'un avis préalable des intentions de ceux qui veulent effectuer ces travaux soit transmis au Directeur des antiquités et des arts; les objets découverts dans ces fouilles, pouvant, d'ailleurs,

(1) On ne saurait objecter qu'une partie de ces dispositions ont été empruntées au projet de loi italien, ce projet n'ayant pu encore aboutir précisément à cause des difficultés que soulèvent les questions relatives à la propriété particulière.

dans les six mois, être revendiqués et expropriés par le gouvernement tunisien.

Encore une fois, une partie de ces dispositions ajoutées par le bey de Tunis au projet dont le gouvernement français poursuivait alors l'étude, peuvent se justifier par l'intérêt spécial de la région à laquelle elles s'appliquent ; elles s'expliquent aussi par la différence de nos lois et de nos constitutions ; mais les juristes ne sauraient, du moins à notre avis, souhaiter que la loi tunisienne soit, à son tour, rapportée chez nous et devienne le modèle à prendre lorsqu'il s'agira de combler les lacunes de notre loi ou de dissiper les obscurités qu'elle présente dans certaines parties.

Nous avons vu que l'article 17 de la loi avait semblé vouloir étendre à tous les pays de protectorat, dans lesquels il n'existerait pas déjà une législation spéciale, les dispositions prises pour la France et pour l'Algérie par la nouvelle législation.

Il résulte des renseignements qui nous ont été donnés que l'administration des Beaux-Arts et le ministère des Colonies n'ont encore pris aucune mesure pour assurer l'exécution de cet article sur le sens et la portée duquel nous nous sommes spécialement expliqués. En dehors de la Tunisie, les pays de protectorat, considérés comme pays étrangers, ne nous fournissent donc aucun élément de comparaison.

Italie

De toutes les législations, celle de l'Italie était certainement la plus importante et la plus complète. Jusqu'en ces derniers temps, la protection des chefs-d'œuvre de l'antiquité et de la Renaissance que renfermaient les nombreuses collections publiques et privées, les monuments et les palais, semblait assurée par plusieurs dispositions dont la première remonte à une bulle de Pie II, en date du 28 avril 1462. C'est, en effet, dans les États pontificaux que la législation sur la conservation des richesses artistiques a pris naissance et comme, à cette époque, les idées sur le respect dû à la propriété privée n'étaient pas de nature à arrêter les princes de qui émanait la loi, la pensée dominante de cette législation est l'interdiction absolue de la vente à l'étranger. L'objet vendu en contravention est confisqué et le propriétaire puni d'amende ou de prison. Cette législation s'affirme avec le temps. En 1802, l'édit Doria Pamphili interdit encore la vente au dehors et prohibe toute exception, quels que soient les propriétaires ; il exige de ces derniers une déclaration des collections ou des objets isolés qu'ils possèdent, impose d'autres déclarations pour la vente de ces objets dans l'intérieur des États pontificaux et renouvelle énergiquement la défense générale d'exportation.

D'autres prescriptions assuraient la conservation des monuments et des édifices publics ou particuliers. L'ensemble de ces mesures fut bientôt adopté par les différents gouvernements existant alors en Italie.

En 1820, la législation pontificale prend un caractère en-

core plus absolu : elle se concentre dans les deux célèbres édits du cardinal Pacca ; le premier est relatif à la protection et à la conservation des manuscrits et des documents historiques ; le second, de beaucoup le plus important (1), assure la protection définitive des monuments et objets d'art, en réorganisant les commissions artistiques, en assurant le classement et en réglementant les fouilles. C'est dans ces édits qu'on trouve, pour la première fois, la distinction entre les objets appartenant aux établissements publics ou ecclésiastiques et ceux appartenant aux particuliers. Les objets des établissements publics sont catalogués ; la commission des Beaux-Arts les classe s'ils offrent un intérêt artistique ou historique ; une fois classés, ils ne peuvent plus être aliénés sans autorisation.

Les objets appartenant aux particuliers sont aliénables sans formalités si la vente n'a pas pour effet de les faire sortir de Rome. Cependant, si ces objets ont une grande valeur artistique ou historique, ils peuvent être classés. Alors, ils sont soumis au contrôle et aux inspections des agents du gouvernement et ne doivent plus être vendus sans autorisation. L'État a toujours un droit de préemption.

Enfin, une surveillance rigoureuse est organisée à la frontière et une taxe d'exportation est exigée pour obtenir l'autorisation d'exporter.

Les fouilles sont soumises au contrôle et à la surveillance du gouvernement. Son autorisation préalable est nécessaire. L'État se réserve le droit d'acheter les objets trouvés.

(1) Voy. SALEILLES, *Législation italienne*, page 12.

Quant à la protection des monuments, elle est également assurée par des dispositions spéciales imposant aux propriétaires une série d'obligations dont la violation entraîne des responsabilités et des sanctions qui ne sont plus désormais que des sanctions pécuniaires (1).

Nous ne voulons pas exposer ici les règles particulières aux collections privées ayant fait l'objet de substitutions et devenues ainsi inaliénables et indivisibles.

Ces dispositions, se trouvant en contradiction avec les principes généraux du nouveau Code civil italien, ont donné lieu à de grandes difficultés qui ont fait l'objet d'une étude approfondie dans laquelle nous avons déjà puisé des renseignements précieux et où l'on trouvera l'exposé complet de la question. (V. Saleilles, *La législation italienne*, p. 49 et suivantes).

En présence des difficultés soulevées par l'application des édits Pacca, de l'incertitude des sanctions et de l'absence de textes généraux, le gouvernement italien résolut de procéder à une nouvelle étude de la législation sur la matière et, le 28 janvier 1892, il saisit la Chambre d'un projet de loi très complet.

Ce projet n'ayant pas encore été voté, nous en indiquons seulement les grandes lignes.

Le projet du gouvernement italien se ressent des incidents qui avaient ému l'opinion publique depuis le dépôt des propositions préparées successivement en 1872, en 1878 et en 1887 et qui n'avaient pu aboutir. Le procès intenté au prince Sciarra, après la vente, à l'étranger, des plus beaux

(1) Affaire du prince Sciarra ; arrêt de la Cour d'Ancône, du 12 octobre 1894.

tableaux de sa célèbre collection, la condamnation du prince à trois mois de prison, la cassation de l'arrêt, la substitution d'une amende de 4,800 fr. à la première condamnation et l'intervention d'un décret royal grâçant à l'avance le prince, tout démontrait l'impossibilité de concilier les anciens édits avec les lois modernes, la précarité et l'arbitraire de la législation existante ; tout semblait concourir à faire hâter le vote du projet repris par le gouvernement.

Comme en France, ce projet comprend les mesures relatives aux immeubles et celles relatives aux objets mobiliers.

Le classement des immeubles ayant un intérêt historique ou artistique est obligatoire, quel qu'en soit le propriétaire. Mais l'effet du classement est différent suivant que ces immeubles appartiennent à l'État, à une commune, à un établissement public ou à un particulier. Dans le premier cas, les immeubles classés sont inaliénables et imprescriptibles ; dans le second, le propriétaire est seulement tenu de notifier à l'administration la vente de son immeuble classé.

Pour tous ces immeubles, les restaurations doivent être autorisées par le ministre de l'Instruction publique.

Quant aux objets mobiliers, le projet prévoit plusieurs hypothèses.

Les objets qui appartiennent à l'État, aux communes et établissements publics sont inventoriés et ils sont classés s'ils offrent un intérêt artistique, historique ou archéologique. Ils sont inaliénables, sauf pour l'État, les communes ou les établissements publics qui ont le droit de les acquérir.

Les objets appartenant aux particuliers peuvent être

classés si leur conservation offre un intérêt national. Le projet attribuait à ce classement des effets tellement restrictifs du droit de propriété que la commission de la Chambre refusa de suivre le gouvernement. Elle repoussa l'inaliénabilité à l'intérieur et le droit d'expropriation. La commission propose seulement d'exiger une autorisation administrative pour les restaurations et un avis pour les transports à l'intérieur ; mais elle maintient l'interdiction absolue d'exportation.

Pour les objets non classés, l'État se réserve le droit de préemption ; la vente à l'intérieur est libre ; une taxe d'exportation sera perçue pour la vente à l'étranger, qui restera, d'ailleurs, soumise à l'autorisation du gouvernement.

Les fouilles sont également l'objet d'une série de dispositions que justifie l'intérêt considérable qu'elles offrent dans toute l'Italie.

Les sanctions pénales consistent en des amendes, dans la confiscation des objets exportés ou dans le paiement de leur valeur.

Tel est l'ensemble du projet encore soumis aux discussions du Parlement italien et sur lequel, malgré les tempéraments apportés par la commission, on peut faire bien des réserves, surtout pour toutes les atteintes qu'il porte au droit de propriété.

Angleterre

Il ne paraîtra peut-être pas sans intérêt de rapprocher immédiatement la législation anglaise du projet de loi

italien ; cette législation est conçue dans un esprit absolument différent.

Nous trouvons en Angleterre une loi du 18 août 1882 sur la protection des monuments anciens. Elle est due à l'insistance de Sir John Lubbock, membre de la Chambre des Communes pour l'université de Londres qui l'a réclamée pendant dix années et qui a enfin fini par triompher de l'objection tirée du caractère absolu du droit de propriété. Mais le résultat obtenu est bien modeste.

La loi anglaise ne contient aucune disposition coercitive, n'impose aucune obligation aux propriétaires et se borne à leur permettre, s'il leur convient, de confier à la garde et à l'administration de la commission des travaux publics, ou de lui céder à l'amiable, les monuments existant sur leur terrain. Le respect exagéré de la liberté des propriétaires rend cette loi absolument inefficace. Nous sommes loin des législations étrangères en vigueur dans d'autres contrées, où la propriété privée est pourtant entourée de garanties analogues à celles qu'on peut souhaiter dans tout pays civilisé ; par contre, ce respect d'un principe trop contesté, par moments, peut inspirer quelques réflexions salutaires aux partisans convaincus de l'ensemble du projet de loi italien.

Danemark

Les mesures prises en Danemark pour la conservation des antiquités et des monuments nationaux ont été exposées en détail par M. Worsaaë, dans un rapport fait à la demande de la légation d'Autriche-Hongrie à Copen-

hague. Ce rapport, imprimé en 1878, se divise en deux parties, la première est relative aux antiquités, la seconde aux monuments ; en voici une rapide analyse.

Jusqu'au commencement du siècle, il n'y avait pas, en Danemark de collection publique spéciale pour les antiquités nationales. Quelques objets provenant de trouvailles accidentelles étaient conservés dans une collection publique fondée vers le milieu du dix-septième siècle et comprenant des objets mobiliers de tous les pays. La loi danoise attribuait au roi ou à la commune les trésors sans maître ou trouvés en terre et l'inventeur devait, sous certaines peines, remettre sa trouvaille aux agents de l'État et sans aucune indemnité. Une pareille législation était de nature à provoquer des fraudes de toute espèce. Afin d'encourager les particuliers à remettre à l'État les objets trouvés, une ordonnance du 7 août 1752, tout en maintenant les droits de la commune, accorda une légitime récompense aux inventeurs. Ils obtinrent désormais le prix complet du métal ; la rémunération cessait de leur appartenir lorsque les fouilles avaient été faites sur l'ordre du propriétaire du sol, dans le but de rechercher un trésor, ou lorsque ce propriétaire se serait réservé les objets découverts dans les monuments qu'il faisait explorer. Mais l'ordonnance de 1752 ne contenait aucune prescription relativement à l'exportation des objets trouvés ; elle amena pourtant quelques bons résultats.

Quant aux monuments, les premières mesures prises pour leur conservation remontent au commencement du dix-septième siècle ; mais ce n'est seulement que vers 1807, après l'institution d'une commission royale pour la conservation des antiquités, que le gouvernement se

préoccupait sérieusement de protéger les édifices historiques menacés de ruine ou compromis par des restaurations maladroites. Une liste de ces monuments fut dressée ; on les plaça sous la protection de la loi ; toutefois, comme en France, il n'y eut pas de sanction. Les propriétaires n'étant pas tenus de céder leur droit sur les monuments ainsi classés, la mesure fut illusoire et les monuments déclarés nationaux, détruits ou détériorés, continuèrent à disparaître comme par le passé.

En 1848, le gouvernement mit un crédit à la disposition de la commission pour l'achat à l'amiable ou la restauration des monuments, mais il n'osa pas appliquer à ces monuments le droit d'expropriation que notre loi du 3 mai 1841 accordait à l'État. En définitive, la protection des richesses artistiques, en Danemark, semble surtout assurée par des déclarations solennelles mais platoniques, par des vœux d'entente entre le gouvernement et les propriétaires, par des allocations modestes pour les acquisitions à faire, et surtout par le zèle des archéologues et la bonne volonté des particuliers.

Une loi du 19 février 1861 sur l'inspection des églises contient cependant quelques dispositions plus efficaces. Après avoir fixé les règles générales à suivre pour la restauration des églises et pour la conservation de leur mobilier, cette loi réserve au profit du musée national la faculté d'acquérir les objets hors de service ; elle prescrit la nomination d'un comité spécial pour l'inspection des églises les plus intéressantes, mais toutes ces prescriptions ont plutôt un caractère d'instructions et de circulaires administratives que l'efficacité d'un texte décisif.

Hongrie

Une loi sur la conservation des monuments d'art a été promulguée en Hongrie le 28 mai 1881. Cette loi est très complète, la partie relative aux sanctions contient notamment des dispositions intéressantes.

Le premier chapitre est relatif aux monuments et à leur surveillance. La définition des monuments d'art est aussi large que possible; elle s'applique à tout édifice ayant la valeur d'un monument historique ou artistique et à tout ce qui en dépend.

Les propriétaires qui découvrent un édifice de cette nature sont tenus de le signaler immédiatement à l'autorité communale et de laisser l'édifice intact pendant deux mois ou, en cas de préjudice, pendant un mois. Le ministre, prévenu sans retard, prescrit les mesures nécessaires pour la préservation du monument découvert. Il doit statuer sur la conservation de l'édifice; faute par lui de le faire dans les 60 jours et, en cas d'urgence, dans les 30 jours, l'obligation du propriétaire de conserver le monument cesse de plein droit.

Une série de dispositions imposent au propriétaire d'un édifice dont la conservation a été décidée des obligations onéreuses et fort restrictives du droit de propriété. En cas d'infraction, le ministre peut ordonner l'expropriation.

Si le monument appartient à l'État, à un municipe, à une commune ou à une église d'un culte légalement reconnu, le ministre peut, lorsque ces propriétaires ne remplissent pas les obligations imposées par la loi pour la conservation, faire exécuter les travaux nécessaires; les

frais de ces travaux sont remboursés par les propriétaires sous peine d'exécution administrative.

A défaut de ressources de la commune ou de l'église, le ministre pourvoit aux frais en tout ou en partie sur les crédits à ce destinés.

L'obligation cesse pour les différents propriétaires, sur leur déclaration qu'ils n'entendent pas conserver le monument.

L'expropriation pour la conservation des monuments d'art peut être définitive ou temporaire ; les règles relatives à ces expropriations font l'objet du second chapitre de la loi.

L'expropriation définitive comprend l'acquisition du terrain et de ses dépendances.

Il y a lieu à expropriation temporaire pour les terrains dans lesquels le ministre a ordonné des fouilles et sur lesquels ne se trouve aucune construction. Au bout de trois ans, le propriétaire peut exiger l'expropriation définitive si l'occupation doit se prolonger.

Le chapitre 3 contient les sanctions pénales. Elles consistent en des amendes pour les infractions à la loi lorsqu'elles n'ont pas le caractère d'un délit de droit commun ; on punit ainsi l'absence de déclaration en cas de découverte, sauf le cas où l'ignorance de la personne qui a fait la découverte ne lui a pas permis de connaître la valeur de l'édifice ou de l'objet découvert. La démolition, la destruction ou la dégradation sont également punies d'une amende.

Bien plus, si l'acte est le résultat de la délibération d'une assemblée ou du corps représentatif d'un municipe, d'une commune ou d'une église, l'amende est encourue soli-

dairement par ceux des membres de cette assemblée qui auront voté la décision.

Le chapitre 4 institue la commission nationale des monuments d'art et règle son fonctionnement dont les conditions ont beaucoup d'analogie avec celles dans lesquelles fonctionne notre commission des monuments historiques.

Législations diverses

Il existe également une loi protectrice des monuments et des objets d'art dans la plupart des pays de l'Europe. En Suède, en Norvège, en Finlande, des précautions sont prises pour assurer la conservation des édifices anciens ou pour régler les effets des découvertes ou le résultat des fouilles. Ces législations procèdent toutes du même esprit et sont souvent empruntées à celles des pays voisins. De même, la loi promulguée en Grèce à la date du 10 mai 1834 s'était inspirée de l'ancienne législation de l'Italie ; l'analogie de la situation entre ces deux terres classiques de l'art et de l'histoire devait amener à des mesures identiques et aboutir aux mêmes sanctions, mais notre intention n'étant pas de nous livrer à une étude de législation comparée, nous croyons pouvoir nous borner à ces indications sommaires. Ainsi que nous avons eu occasion de le dire précédemment, cette étude a été faite par M. Challamel dans l'*Annuaire de Législation française* ; quant aux textes des lois étrangères, les plus importants ont été traduits dans l'*Annuaire de Législation étrangère*, notamment par M. Pierre Daresté,

Nous mentionnerons encore un décret royal du 30 septembre 1887 édictant en Espagne de nouvelles dispositions pour la conservation des monuments historiques ou artistiques, et nous terminerons cette partie de notre travail en insistant un peu plus sur la loi récente par laquelle la Roumanie a cherché, à son tour, à sauvegarder ses monuments anciens et à protéger son patrimoine artistique.

Roumanie

Parmi les lois étrangères se rapprochant le plus de la législation française, nous devons citer encore deux lois promulguées récemment en Roumanie : la première, du 15/29 novembre 1892, sur la conservation et la restauration des monuments publics, la seconde, du 17/29 novembre 1892, sur la découverte des monuments et objets d'antiquité.

Ces deux textes ont été analysés dans l'*Annuaire de Législation étrangère* ; nous allons les résumer rapidement (1).

La loi du 15/29 novembre 1892 établit d'abord une commission en vue d'assurer la conservation des monuments publics et fixe la composition de cette commission qui est présidée par le ministre. Dans un délai d'un an, cette commission devra dresser un inventaire de tous les monuments et objets historiques qui seront jugés dignes

(1) *Annuaire de législation étrangère*, tome 22, p. 819 et 820 : analyse par M^{lle} BILSESCO, docteur en droit de la Faculté de Paris.

d'être conservés. Tous les cinq ans, il sera procédé à la revision de cet inventaire. Les mots monuments publics employés dans le premier article sont définis par les articles suivants qui s'appliquent aux monuments et objets historiques pour la conservation desquels il est nécessaire de prendre des dispositions spéciales.

Lorsqu'un monument est porté sur l'inventaire, il ne peut plus être démoli, réparé ou restauré sans l'autorisation du ministre des Cultes et de l'Instruction publique, qui doit prendre préalablement l'avis de la commission des monuments.

Si le propriétaire ne veut pas se conformer aux prescriptions que lui impose la loi, il peut demander l'expropriation du terrain sur lequel se trouve le monument à réparer.

Quant aux sanctions, elles sont particulièrement sévères : le propriétaire qui répare ou restaure un monument sans avoir demandé l'autorisation est puni d'une amende de 100 francs à 5,000 francs ; il peut être obligé, en outre, de remettre le monument dans son état primitif. Cette disposition doit assurément soulever, dans l'application, de singulières difficultés, la suppression d'une réparation ou d'une restauration pouvant donner lieu à autant d'inconvénients que le travail qui aura motivé la condamnation.

Enfin, la destruction ou la détérioration d'un monument public est punie d'un emprisonnement de un jour à six mois.

La seconde loi s'occupe spécialement de la découverte des monuments et objets d'antiquité.

Ceux qui veulent pratiquer des fouilles en vue de dé-

couvrir des monuments et objets d'antiquité doivent obtenir, préalablement, l'autorisation du ministre de l'Instruction publique et des Cultes ; ils devront établir que le terrain leur appartient ou apporter le consentement du propriétaire. Toutes les précautions nécessaires pour ne pas endommager les constructions voisines devront être prises. L'autorisation, qui ne sera accordée qu'après avis du directeur du Musée des antiquités, sera notifiée à ce directeur et, suivant les cas, au sous-préfet ou au maire. Ces fonctionnaires sont tenus d'assister aux fouilles ou de se faire représenter par des délégués. Le résultat des travaux est communiqué d'urgence au ministre compétent.

Si des monuments ou objets d'antiquité sont découverts par hasard, l'auteur de la découverte doit, dans les trois jours, en informer le sous-préfet ou le maire. Ces fonctionnaires doivent envoyer un rapport au ministre et prendre des mesures pour la conservation des objets trouvés. Dans un délai de trente jours, le ministre désigne les objets historiques ou artistiques qui devront être conservés.

L'attribution des objets trouvés mérite de nous arrêter un instant.

L'État est déclaré propriétaire de tous les objets découverts dans un immeuble dépendant du domaine public ou dans une propriété de l'État, d'un département, d'une commune ou d'un établissement d'utilité publique ; mais l'inventeur a droit à une gratification fixée par le ministre.

Si les objets sont trouvés dans une propriété particulière, ils appartiennent par moitié au propriétaire et à l'inventeur.

Il faut signaler encore une autre disposition qu'il serait fort intéressant de voir dans la loi française, tout au moins pour les objets trouvés en Algérie. Lorsque des objets sont découverts dans la propriété d'une commune urbaine, s'il existe dans cette commune un musée d'antiquités, ces objets sont déposés dans ce musée, à la condition, toutefois, que le Musée national de Bucharest possède des objets similaires. Dans le cas où le Musée national ne possède pas d'objets similaires, l'État ne donne au musée de la commune que des moulages ou des reproductions. Les principes généraux de notre loi n'ont pas permis d'édicter une semblable disposition, les communes étant propriétaires des objets mobiliers qu'elles découvrent dans les terrains qui leur appartiennent, et nous avons vu même que l'État avait rencontré certaines difficultés pour envoyer au Musée du Louvre des objets précieux trouvés dans des fouilles exécutées sur son propre domaine.

La vente des objets historiques ou artistiques est également entourée de précautions particulières. Les propriétaires ne peuvent vendre ces objets, en Roumanie, qu'après avoir averti le ministre de leur intention ; si la vente doit être faite à l'étranger, son autorisation est nécessaire.

La réparation et la restauration des objets est également soumise à l'autorisation du ministre, qui indique, après avis de la commission des monuments historiques, comment la restauration doit être faite.

La destruction et l'exportation des objets historiques ou artistiques est punie d'un emprisonnement de un jour à six mois. Si la vente a été faite en Roumanie ou si les

réparations ont été opérées sans autorisation, les objets deviennent la propriété de l'État.

Enfin l'État peut, avec le consentement du propriétaire, opérer des fouilles dans une propriété particulière; le propriétaire a le droit d'exiger son expropriation.

Signalons, en terminant, une disposition donnant à la loi un effet rétroactif: l'interdiction d'exporter les objets historiques est étendue aux objets découverts avant la promulgation de cette loi.

Vu

Par le Président de la thèse,

Th. DUCROCQ.

Vu

Par le Doyen,

COLMET DE SANTERRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

APPENDICE

—

I

LOI DU 30 MARS 1887, RELATIVE A LA CONSERVATION DES MONUMENTS ET OBJETS D'ART AYANT UN INTÉRÊT HISTORIQUE ET ARTISTIQUE (*Journal officiel du 31 Mars* ; Bull., n° 17739).

CHAP. 1^{er}.—*Immeubles et monuments historiques ou mégalithiques.*

Art. 1^{er}. — Les immeubles par nature ou par destination, dont la conservation peut avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national, seront classés en totalité ou en partie par les soins du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Art. 2. — L'immeuble appartenant à l'État sera classé par arrêté du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, en cas d'accord avec le ministre dans les attributions duquel l'immeuble se trouve placé. Dans le cas contraire, le classement sera prononcé par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

L'immeuble appartenant à un département, à une commune, à une fabrique, ou à tout autre établissement public, sera classé par un arrêté du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, s'il y a consentement de l'établissement propriétaire et avis conforme du ministre sous l'autorité duquel l'établissement est placé. En cas de désaccord, le classement sera prononcé par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

Art. 3. — L'immeuble appartenant à un particulier sera classé par arrêté du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, mais ne pourra l'être qu'avec le consentement du propriétaire. L'arrêté déterminera les conditions du classement.

S'il y a contestation sur l'interprétation et sur l'exécution de cet acte, il sera statué par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, sauf recours au Conseil d'État statuant au contentieux.

Art. 4. — L'immeuble classé ne pourra être détruit, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, si le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts n'y a donné son consentement.

L'expropriation, pour cause d'utilité publique, d'un immeuble classé ne pourra être poursuivie qu'après que le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts aura été appelé à présenter ses observations.

Les servitudes d'alignement et autres qui pourraient causer la dégradation des monuments, ne sont pas applicables aux immeubles classés.

Les effets du classement suivront l'immeuble classé, en quelques mains qu'il passe.

Art. 5. — Le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts pourra, en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841, poursuivre l'expropriation des monuments classés ou qui seraient de sa part l'objet d'une proposition de classement refusée par le particulier propriétaire.

Il pourra, dans les mêmes conditions, poursuivre l'expropriation des monuments mégalithiques ainsi que celle des terrains sur lesquels ces monuments sont placés.

Article 6. — Le déclassement, total ou partiel, pourra être demandé par le ministre dans les attributions duquel se trouve l'immeuble classé, par le département, la commune, la fabrique, l'établissement public et le particulier propriétaire de l'immeuble.

Le déclassement aura lieu dans les mêmes formes et sous les mêmes distinctions que le classement.

Toutefois, en cas d'aliénation consentie à un particulier de l'immeuble classé appartenant à un département, à une commune, à une fabrique, ou à tout autre établissement public, le déclassement ne pourra avoir lieu que conformément au paragraphe 2 de l'article 2.

Art. 7. — Les dispositions de la présente loi sont applicables aux monuments historiques régulièrement classés avant sa promulgation.

Toutefois, lorsque l'État n'aura fait aucune dépense pour un monument appartenant à un particulier, ce monument sera déclassé de droit dans le délai de six mois après la réclamation que le propriétaire pourra adresser au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, pendant l'année qui suivra la promulgation de la présente loi.

CHAP. II. — *Objets mobiliers.*

Art. 8. — Il sera fait, par les soins du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, un classement des objets mobiliers appartenant à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et autres établissements publics, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national.

Art. 9. — Le classement deviendra définitif si le département, les communes, les fabriques et autres établissements publics n'ont pas réclamé dans le délai de six mois, à dater de la notification qui leur en sera faite. En cas de réclamation, il sera statué par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

Le déclassement, s'il y a lieu, sera prononcé par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. En cas de contestation, il sera statué comme il vient d'être dit ci-dessus.

Un exemplaire de la liste des objets classés sera déposé au ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts et à la préfecture de chaque département, où le public pourra en prendre connaissance sans déplacement.

Art. 10. — Les objets classés et appartenant à l'État seront inaliénables et imprescriptibles.

Art. 11. — Les objets classés appartenant aux départements, aux communes, aux fabriques ou autres établissements publics, ne pourront être restaurés, réparés ou aliénés par vente, don ou échange, qu'avec l'autorisation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Art. 12. — Les travaux, de quelque nature qu'ils soient, exécutés en violation des articles qui précèdent, donneront lieu, au profit de l'État, à une action en dommages-intérêts contre ceux qui les auraient ordonnés ou fait exécuter.

Les infractions seront constatées et les actions intentées et suivies devant les tribunaux civils ou correctionnels, à la diligence du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ou des parties intéressées.

Art. 13. — L'aliénation faite en violation de l'article 11 sera nulle, et la nullité en sera poursuivie par le propriétaire vendeur ou par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, sans préjudice des dominages-intérêts qui pourraient être réclamés contre les parties contractantes et contre l'officier public qui aurait prêté son concours à l'acte d'aliénation.

Les objets classés qui auraient été aliénés irrégulièrement, perdus ou volés, pourront être revendiqués pendant trois ans, conformément aux dispositions des articles 2279 et 2280 du Code civil. La revendication pourra être exercée par les propriétaires et, à leur défaut, par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

CHAP. III. — *Fouilles.*

Art. 14. — Lorsque, par suite de fouilles, de travaux ou d'un fait quelconque, on aura découvert des monuments, des ruines, des inscriptions ou des objets pouvant intéresser l'archéologie, l'histoire ou l'art, sur des terrains appartenant à l'État, à un département, à une commune, à une fabrique ou autre établissement public, le maire de la commune devra assurer la conservation provisoire des objets découverts et aviser immédiatement le préfet du département des mesures qui auront été prises.

Le préfet en réfèrera, dans le plus bref délai, au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, qui statuera sur les mesures définitives à prendre.

Si la découverte a eu lieu sur le terrain d'un particulier, le maire en avisera le préfet. Sur le rapport du préfet, et après avis de la commission des monuments historiques, le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts pourra poursuivre l'expropriation dudit terrain en tout ou en partie pour cause d'utilité publique, suivant les formes de la loi du 3 mai 1841.

Art. 15. — Les décisions prises par le ministre de l'Instruction pu-

blique et des Beaux-Arts, en exécution de la présente loi, seront rendues après avis de la commission des monuments historiques.

CHAP. IV. — *Dispositions spéciales à l'Algérie et aux pays de protectorat.*

Art. 16. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

Dans cette partie de la France, la propriété des objets d'art ou d'archéologie, édifices, mosaïques, bas-reliefs, statues, médailles, vases, colonnes, inscriptions, qui pourraient exister sur et dans le sol des immeubles appartenant à l'État ou concédés par lui à des établissements publics ou à des particuliers, sur et dans les terrains militaires, est réservée à l'État.

Art. 17. — Les mêmes mesures seront étendues à tous les pays placés sous le protectorat de la France et dans lesquels il n'existe pas déjà une législation spéciale.

Disposition transitoire.

Art. 18. — Un règlement d'administration publique déterminera les détails d'application de la présente loi.

II

DÉCRET PORTANT RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, POUR L'EXÉCUTION DE LA LOI DU 30 MARS 1887, RELATIVE A LA CONSERVATION DES MONUMENTS ET OBJETS AYANT UN INTÉRÊT HISTORIQUE ET ARTISTIQUE. (*Journal officiel du 8 mars 1889*).

Le Président de la République française,

Sur le rapport du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts,

Vu la loi du 30 mars 1887, relative à la conservation des monuments et objets ayant un intérêt historique et artistique, notamment l'article 18 ainsi conçu : « Un règlement d'administration publique déterminera les détails d'application de la présente loi » ;

Le Conseil d'État entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. — Le classement, en totalité ou en partie, des immeubles par nature ou par destination dont la conservation peut avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national, est prononcé par arrêté spécial du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

L'arrêté détermine les parties de l'immeuble auxquelles le classement s'applique. Il vise l'avis de la commission des monuments historiques et, s'il y a lieu, ceux du ministre intéressé et des représentants légaux de l'établissement public propriétaire.

Art. 2. — Si l'immeuble appartient à l'État, l'initiative du classement est prise soit par le ministre dans les attributions duquel cet immeuble se trouve placé, soit par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

En cas de désaccord, le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts transmet au Conseil d'État, avec les observations de son

collègue, le projet de décret prévu par l'article 2 de la loi du 30 mars 1887 et l'avis de la commission des monuments historiques et les observations de son collègue,

Art. 3. — Les demandes de classement des immeubles appartenant à des établissements publics sont formées :

1^o Si l'immeuble appartient à un département, par le préfet avec l'autorisation du conseil général ;

2^o S'il appartient à une commune, par le maire avec l'autorisation du conseil municipal ;

3^o S'il appartient à une fabrique, par le trésorier du conseil de fabrique avec l'autorisation de ce conseil ;

4^o S'il appartient à tout autre établissement public, par les représentants légaux de l'établissement.

A défaut de ces demandes, le consentement du département, de la commune, de la fabrique ou de l'établissement public est provoqué, sur l'initiative du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, par le ministre sous l'autorité duquel l'établissement est placé.

Dans le cas où l'immeuble a fait l'objet d'une affectation, l'affectataire doit être consulté.

Art. 4. — Si l'établissement public n'a pas donné son consentement, ou si l'avis du ministre sous l'autorité duquel l'immeuble est placé n'est pas favorable, le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts transmet au Conseil d'État, avec le projet de décret et l'avis de la commission des monuments historiques, les observations des administrations ou établissements intéressés et celles de son collègue.

Art. 5. — Le classement de l'immeuble appartenant à un particulier ne peut être prononcé qu'après que le propriétaire en a adressé la demande au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, ou qu'il a donné son consentement par écrit.

L'arrêté qui prononce le classement en détermine les conditions et mentionne l'acceptation de ces conditions par le propriétaire.

Art. 6. — Toutes demandes de classement adressées au ministre doivent être accompagnées, entre autres pièces, des documents graphiques représentant l'ensemble ou les détails intéressants du monument dont le classement est demandé et, autant que possible, des photographies de ce monument.

Art. 7. — Lorsque l'accord s'établit entre le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts et l'établissement ou le particulier propriétaire de l'immeuble, l'arrêté du ministre doit intervenir dans les six mois, à dater du jour de cet accord.

A défaut d'arrêté dans ce délai, le projet de classement est considéré comme abandonné.

Art. 8. — Le classement d'un immeuble n'implique pas nécessairement la participation de l'État aux travaux de restauration ou de réparation.

Dans le cas où une partie de ces dépenses est mise à sa charge, l'importance de son concours est fixée en tenant compte de l'intérêt de l'édifice, de son état actuel et des sacrifices consentis par le département, la commune, l'établissement public ou le particulier propriétaire du monument.

Art. 9. — Le classement d'un immeuble et l'exécution par l'État de travaux de restauration ou de réparation n'impliquent pas la participation de l'État dans les charges des travaux d'entretien proprement dits.

Art. 10. — Tous projets de travaux concernant un monument classé sont adressés ou communiqués au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Si le projet comporte une demande d'allocation sur le crédit affecté aux monuments historiques, il est accompagné de pièces établissant : 1^o la situation financière du département, de la commune ou de l'établissement public qui sollicite la subvention ; 2^o le montant des sacrifices consentis soit par l'établissement, soit par le particulier propriétaire, et celui des allocations de toute nature qui pourraient concourir à la dépense.

Art. 11. — Sont compris parmi les travaux dont les projets doivent être soumis à l'approbation du ministre : les peintures murales, la restauration des peintures anciennes, l'exécution des vitraux neufs et la restauration de vitraux anciens, les travaux qui ont pour objet d'agrandir, dégager, isoler et protéger un monument classé, et aussi les travaux tels qu'installation de chauffage, d'éclairage, de distribution d'eau et autres qui pourraient, soit modifier une partie quelconque du monument, soit en compromettre la conservation.

Est également comprise parmi ces travaux la construction de bâtiments annexes à élever contre un monument classé.

Aucun objet mobilier ne peut être placé à perpétuelle demeure dans un monument classé sans l'autorisation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Art. 12. — Les immeubles qui seraient l'objet d'une proposition de classement en cours d'instruction ne pourront être détruits, restaurés ou réparés sans le consentement du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, jusqu'à ce que la décision ministérielle soit intervenue, si ce n'est après un délai de trois mois à dater du jour où la proposition aura été régulièrement portée à la connaissance de l'établissement public ou du particulier propriétaire.

Art. 13. — Si, après le classement d'un monument appartenant à un particulier, et en dehors des conditions prévues par l'article 3 de la loi, l'État accorde une subvention pour la conservation ou la restauration de ce monument, l'arrêté ministériel qui alloue la subvention détermine les conditions particulières qui peuvent être imposées au propriétaire, et mentionne le consentement écrit de celui-ci.

Art. 14. — Sont considérés comme régulièrement classés avant la promulgation de la loi :

1^o Les monuments classés avec le consentement de ceux auxquels ils appartenaient ou dans les attributions desquels ils se trouvaient placés ;

2^o Les monuments qui auraient été classés d'office par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts et dont le classement, après avoir été porté à la connaissance des intéressés, n'aura été l'objet d'aucune protestation dans le délai de trois mois ;

3^o Les monuments classés pour lesquels l'État aurait fait une dépense quelconque sur le crédit affecté aux monuments historiques.

Art. 15. — Le délai d'un an, accordé aux particuliers par l'article 7 de la loi pour réclamer le déclassement des monuments pour lesquels l'État n'a fait aucune dépense, ne commence à courir qu'à dater de la notification faite au propriétaire, si elle est postérieure à la promulgation de la loi.

Six mois après la réclamation, le monument est déclassé de droit, sans qu'aucune formalité soit nécessaire.

Art. 16. — Les articles 6, 8 et 10 du présent règlement sont applicables aux objets mobiliers appartenant à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et aux établissements publics, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire et de l'art, un intérêt national.

Art. 17. — Le classement des objets mobiliers prescrits par l'article 8 de la loi est fait par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, soit d'office, soit sur la demande du ministre dans les attributions duquel est placé le service auquel ces objets sont affectés, soit sur celle des représentants légaux de l'établissement propriétaire.

Art. 18. — Le classement de ces objets est notifié : si les objets classés appartiennent à l'État, au ministre dans les attributions duquel est placé le service auquel ils sont affectés ; s'ils appartiennent à un établissement public, aux représentants légaux de cet établissement et au ministre dans les attributions duquel il est placé.

En ce qui concerne les départements et les communes, le délai de six mois dans lequel la réclamation peut être faite ne court que du dernier jour de la session ordinaire ou extraordinaire dans laquelle cette notification aura été portée à la connaissance du conseil général ou du conseil municipal.

Art. 19. — A défaut de réclamation de la part de l'établissement public, le ministre dans les attributions duquel cet établissement est placé peut réclamer d'office contre le classement ou le déclassement.

Dans tous les cas où il doit être statué par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts transmet au Conseil d'État, avec l'arrêté attaqué et l'avis de la commission des monuments historiques sur la réclamation, les observations du ministre intéressé et, s'il y a lieu, celles de l'établissement public.

Art. 20. — L'action civile ouverte au profit de l'État par l'article 12 de la loi devant les tribunaux civils, ou devant les tribunaux correc-

tionnels si l'infraction est accompagnée d'un délit de droit commun, contre les personnes qui auront contrevenu aux dispositions des articles 4 et 10 de ladite loi, ainsi que celle qui appartient au propriétaire, est, en ce qui concerne les établissements publics, intentée et suivie à la diligence, soit du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, soit des représentants légaux de l'établissement.

Art. 21. — L'organisation de la commission des monuments historiques et le mode de nomination de ses membres sont réglés par décret.

Art. 22. — Le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris, le 3 janvier 1889.

III

DÉCRET FIXANT L'ORGANISATION DE LA COMMISSION DES MONUMENTS HISTORIQUES ET LE MODE DE NOMINATION DE SES MEMBRES (*Journal officiel du 8 janvier 1889*).

Le Président de la République française,

Sur le rapport du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts,

Vu l'article 21 du décret du 3 janvier 1889 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 30 mars 1887, relative à la conservation des monuments et objets ayant un intérêt historique et artistique,

Décète :

Art. 1^{er}. — La commission des monuments historiques, instituée près le ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, a pour mission d'établir la liste des monuments et objets ayant un intérêt historique et artistique, de désigner ceux qu'il convient de restaurer, d'examiner les projets présentés pour leur restauration, de proposer au ministre la répartition des crédits ouverts pour la conservation des monuments classés.

Art. 2. — Le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts est président de la commission des monuments historiques. Le directeur des Beaux-Arts est premier vice-président de droit. Un deuxième vice-président est désigné par le ministre. En l'absence du président et du vice-président, le doyen d'âge des membres présents remplit les fonctions de président.

Art. 3. — La commission des monuments historiques est composée de membres de droit et de membres à la nomination du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Art. 4. — Sont membres de droit : le directeur des Beaux-Arts ; le directeur des bâtiments civils et palais nationaux ; le directeur des cultes ; le directeur des musées nationaux ; le préfet de la Seine ; le préfet de police ; les inspecteurs généraux des monuments historiques ; le contrôleur des travaux des monuments historiques ; le directeur du musée des Thermes et de l'hôtel de Cluny ; le conservateur du musée de sculpture comparée.

Art. 5. — Les membres à la nomination du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts sont nommés par arrêté ministériel. Lorsqu'une vacance se produit, la commission est invitée à présenter au ministre une liste de trois candidats.

Art. 6. — La commission peut constituer des sous-commissions chargées de préparer l'étude des questions qui lui sont soumises et de lui en faire un rapport.

Art. 7. — Le chef et le sous-chef du bureau des monuments historiques remplissent les fonctions de secrétaire et de secrétaire-adjoint de la commission.

Fait à Paris, le 3 janvier 1889.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1

CHAPITRE PREMIER

Étude historique.

Travaux préparatoires de la loi du 30 mars 1887.....	3
--	---

CHAPITRE II

Du Classement des Monuments.

§ 1 ^{er} — Observations préliminaires.....	19
§ 2. — Du classement des immeubles par nature ou par destination.....	23
§ 3. — Du classement total ou partiel.....	26
§ 4. — Du classement des immeubles appartenant à l'État....	30
§ 5. — Du classement des immeubles appartenant à un département, à une commune, à une fabrique ou à tout autre établissement public. — Question relative aux établissements d'utilité publique.....	35
§ 6. — Du classement des immeubles appartenant aux particuliers. — Difficultés d'interprétation ou d'exécution. — Recours.....	46
§ 7. — Des demandes de classement. — Formes. — Délais,..	50

CHAPITRE III

Effets du Classement des Monuments.

§ 1 ^{er} — Nouvelle servitude établie par la loi. — Travaux interdits. — Interdiction temporaire édictée par l'article 12 du règlement d'administration publique.....	54
§ 2. — Des sanctions en cas d'infraction aux dispositions de l'article 4 de la loi, et de l'article 12 du règlement...	75
§ 3. — Effets du classement au point de vue de la participation financière de l'État. — Disposition particulière de l'article 13 du règlement.....	86

CHAPITRE IV

De l'Expropriation des Monuments.

§ 1 ^{er} — De l'expropriation des immeubles classés, ou dont le classement est refusé par le propriétaire.....	91
§ 2. — De l'expropriation des monuments mégalithiques. — Nature de ces monuments. — Distinction établie entre eux et les blocs erratiques.....	103

CHAPITRE V

Du Déclassement des Immeubles.

§ 1 ^{er} — Conditions et formes du déclassement.....	110
§ 2. — Des monuments classés avant la loi de 1887. — Droit de réclamer le déclassement prévu par l'article 7 de la loi. — Articles 14 et 15 du règlement.....	118
§ 3. — Illégalité d'une annexe insérée au <i>Journal officiel</i> , à la suite de la loi du 30 mars 1887, et contenant la liste des monuments classés à cette époque.....	128

CHAPITRE VI

Des Objets Mobiliers.

- § 1^{er}. — Condition des objets mobiliers antérieurement à la loi du 30 mars 1887. — Protection accordée à ces objets par la jurisprudence des tribunaux judiciaires et administratifs. — Insuffisance de cette protection. . . . 132
- § 2. — Du classement des objets mobiliers. — Exclusion des objets appartenant aux particuliers. — Le classement est justifié par un seul des deux intérêts, historique *ou* artistique. — Arrêté de classement. — Confection de la liste des objets classés. — Droit de réclamation accordé aux établissements publics contre le classement d'office. — Condition des objets classés, pendant le délai dans lequel la réclamation est possible.
- Le droit de réclamation existe-t-il pour les objets appartenant à l'État ?
- Publicité donnée au classement. — De l'inventaire des richesses d'art.
- Condition des objets mobiliers tant que le classement n'est pas terminé. 145
- § 3. — Effets du classement des objets mobiliers. — Différence établie par les articles 10 et 11 entre les objets mobiliers appartenant à l'État et ceux appartenant aux départements, communes et autres établissements publics. — Justification de cette différence
- Objets appartenant à l'État : inaliénabilité et imprescriptibilité absolues. — Art. 10. — Discussion relative à l'application de la loi aux objets de l'État placés dans les collections publiques.
- Objets appartenant aux établissements publics. — Article 11. — Nécessité de l'autorisation du ministre pour restaurer, réparer ou aliéner ces objets.
- Existe-t-il un droit de recours, en cas de refus de cette autorisation ? Proposition Lacombe, en 1886, au Sénat.
- Condition des objets non classés.

Les dispositions de la loi du 30 mars 1887 relatives aux objets mobiliers ont-elles un effet rétroactif ?.....	179
§ 4. — Des sanctions en cas d'infraction aux dispositions de l'article 11 de la loi. — Restaurations et aliénations non autorisées. — Exercice des actions en revendication et en dommages-intérêts.....	186
§ 5. — Du déclassement des objets mobiliers. — Distinction entre la demande de déclassement et la demande d'autorisation d'aliéner.....	198

CHAPITRE VII

Des Fouilles.

§ 1 ^{er} . — Travaux préparatoires.....	202
§ 2. — Dispositions édictées par l'article 14 : mesures de conservation provisoire ; droit d'expropriation.....	203

CHAPITRE VIII

Dispositions spéciales à l'Algérie et aux Pays de Protectorat.

§ 1 ^{er} . — Dispositions relatives à l'Algérie (Art. 16). — Silence de la loi quant aux colonies.....	211
§ 2. — Dispositions relatives aux pays de protectorat. Article 17. — Question relative à la légalité de ce texte	216

CHAPITRE IX

De la Commission des Monuments historiques.

Historique de la Commission.

Sa consécration légale par l'article 13 de la loi du 30 mars 1887.

Rôle de la Commission. — Des avis qu'elle émet.

Organisation de la Commission, d'après le décret du 3 janvier 1887. — Nomination de ses membres

223

CHAPITRE X

Disposition transitoire.

Article 48 de la loi	241
----------------------------	-----

CHAPITRE XI

Législations Étrangères.

Législation tunisienne. — Législations diverses.....	244
--	-----

APPENDICE

Textes de la loi du 30 mars 1887, du règlement d'administration publique et du décret du 3 janvier 1889.....	267
---	-----

Grande Imprimerie de Blois.
Directeur-Gérant : EMMANUEL RIVIÈRE, Ingénieur des Arts et Manufactures

GRANDE IMPRIMERIE DE BLOIS.

Directeur-Gérant : EMMANUEL RIVIÈRE, Ingénieur des Arts et Manufactures.
